Möglichkeiten der
Bekämpfung von Splitterparteien
durch das Reichstags- und Landtagswahlrecht.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der Juristischen Fakultät der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

GERHART LORENTZEN
Referendar aus Bad Schwalbach.

MARBURG 1931
BUCHDRUCKEREI BAUER

Als Doktorschrift angenommen am 21. 4. 31.

Berichterstatter Professor Dr. jur. Dr. phil. F. Genzmer.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Gliederung.

Seite

A) Einleitung. 1

§ 1. Umgrenzung des Themas. 1

Maßnahmen ohne Verfassungsänderung — Unklarheiten über die Begriffe Splitterpartei und Parteizersplitterung — Untersuchung des Begriffes Parteizersplitterung — Parteizersplitterung als Vorgang — Parteizersplitterung als Zustand — Einwirkungsmöglichkeiten des Gesetzgebers — Parteizersplitterung und Splitterpartei — Splitterpartei als Partei — Parteispaltung — Relativität des Begriffes Splitterpartei — Vorläufiges Ergebnis.

B) Darlegung und Auslegung von Normen, mit denen Wahlgesetze übereinstimmen müssen. 5

§ 2. Die bindenden Vorschriften für Wahlgesetze. 5

Vorschriften für den Reichsgesetzgeber — Vorschriften für den Landesgesetzgeber — Verhältnis von Reichsverfassung und Landesverfassungen — Ergebnis.

§ 3. Das richterliche Nachprüfungsrecht. 6

Zuständigkeit des Wahlprüfungsgerichts beim Reichstag — Zuständigkeit des Reichsgerichts — Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs für das deutsche Reich.

§ 4. Das Wesen der Bindung des ordentlichen Gesetzgebers durch die Wahlrechtsgrundsätze. 9

Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 22 — Keine mathematischen Grundsätze — Auswahl des Verhältniswahlsystems — Bestimmung des Maßes von Wahlrechtsgleichheit durch den Reichsgesetzgeber — Schranken — Ermessen des Reichsgesetzgebers — Ermessen des Landesgesetzgebers — Willkür — Gleichartigkeit des Ermessens von Reichsgesetzgeber und Landesgesetzgeber.

§ 5. Der Grundsatz der Verhältniswahl. 12

Kein mathematischer Grundsatz — Wesen der Verhältniswahl — Wirkung der Auswahl des Verhält-

Seite

niswahlsystems — Höhe der Verteilungszahl — Unvermeidlichkeit der Benachteiligung der Splitterparteien — Wandlung in der Anschauung über die Verhältniswahl — Vergleich mit anderen europäischen Wahlrechten.

§ 6. Die verschiedenen Auffassungen über den Inhalt der Wahlgleichheit. 15

Die Auffassung des Staatsgerichtshofs für das deutsche Reich — Andere Auffassungen — Begriff der formalen Gleichheit — Anhänger der Auffassung des StGH — Teilweise abweichende Meinungen — Gegner des formalen Gleichheitsbegriffes.

§ 7. Auslegung des Gleichheitssatzes für Wahlen. 18

Einteilung des Wahlverfahrens — Die verschiedenen Anschauungen der Gegner des formalen Gleichheitsbegriffes — Das Gleichheitsgebot des Art. 109 I RV und die Wahlgleichheit — Geschichte der Wahlgleichheit — Bismarcksche Verfassung — Ungleichheit der Bewertung der Stimmen trotz Wahlgleichheit — Folgerungen für die heutige Wahlrechtsgleichheit — Aufruf der Volksbeauftragten vom 12. Nov. 1918 — Verordnung der Volksbeauftragten vom 30. Nov. 1918 — Der Preuß'sche Vorentwurf der RV — Die Regelung der RV — Gegensatz zu antidemokratischen Herrschaftsformen — Gegensatz zum Mehrstimmen- und Pluralwahlrecht — Keine Absicht des Gesetzgebers, in allen Wahlabschnitten die formale Gleichheit zu verlangen — Folgerungen aus dem Geist der RV — Wahlgleichheit und Verhältniswahl — Die Wahlgleichheit in den einzelnen Abschnitten des Wahlverfahrens — Abweichende Meinung von Grau — Kritik — Aufstellung der Wahllisten — Einreichung der Wahllisten — Neue Einteilung des Wahlverfahrens — Die Wahlgleichheit im ersten und zweiten Wahlabschnitt — Die Wahlgleichheit im dritten Abschnitt — Wahlgleichheit und Ermittlung der gewählten Abgeordneten — Ansicht von Wenzel — Kritik — Wahlgleichheit in sämtlichen Abschnitten des Wahlverfahrens — Absolute Gleichheit — Wertbezogene Gleichheit — Definition von Heller — Wahltechnische und staatspolitische Einschränkungen der absoluten Gleichheit — Gleichheit des Zählwertes und des Erfolgswertes — Anschauung des RWPG und des prWPG — Größtmöglichste Gleichheit — Berechtigung staatspolitischer Erwägungen — Wahl-

Seite

gleichheit im sechsten und dritten Wahlabschnitt — Kritik der neuesten Entscheidung des StGH — Staatspolitisch notwendige Abweichungen von der absoluten Gleichheit — Vergleich mit dem Grundsatz der Allgemeinheit — Ergebnis.

§ 8. Die Bekämpfung der Splitterparteien als staatspolitische Notwendigkeit. 37

Begründung der staatspolitischen Notwendigkeit — Begründung von Grau — Begründung des StGH — Willkür bei der Benachteiligung von Splitterparteien — Begriff der Splitterpartei.

§ 9. Grenzen des richterlichen Nachprüfungsrechts. 40

Ermessensüberschreitung und Ermessensmißbrauch — Nachprüfung der Richtigkeit der Entscheidung des Gesetzgebers — Grenzen des Ermessens — Wesen des Ermessens — Rechtsprechung und Rechtsetzung — Gesetzgebung und Verwaltung — Gesamtergebnis.

C) Die einzelnen Möglichkeiten der Bekämpfung von Splitterparteien. 42

§ 10. Arbeitsplan. 42

Die einzelnen Möglichkeiten — Keine zahlenmäßigen Vorschläge — Einteilung des Stoffes — Einteilung nach der Natur des Wahlverfahrens.

I. Bei der Ermittlung der gültigen Listen. 43

§ 11. Unterschriftenerfordernis. 43

§ 15 III RWG — Unterscheidung zwischen alten und neuen Parteien — Willkür — Abhilfe — Vereinbarkeit mit der Allgemeinheit — Vereinbarkeit mit der Geheimhaltung.

§ 12. Geldhinterlegung. 47

Geldhinterlegung für neue Parteien — Geldhinterlegung für alle Parteien — Verstoß gegen die Allgemeinheit der Wahl — Unkostenbeitrag — Dessen Rechtfertigung.

II. Bei der Abgabe und Zählung der Stimmen. 50

§ 13. Ungleichheiten des Stimmgewichts. 50

Keine Einschränkung der absoluten Gleichheit aus staatspolitischen Gründen — Einschränkungen aus wahltechnischen Gründen.

Seite

III. Bei der Ermittlung der gewählten Abgeordneten. 50

§ 14. Auswahl des Verhältniswahlsystems. 50
Das System Hare — Das System d'Hondt — Das System Hagenbach-Bischoff — Das automatische System — Die Erhöhung der Verteilungszahl.

§ 15. Reststimmenverwertung. 54
Schicksal der Reststimmen — Genaue Verrechnung auf der Landesliste — Vereinbarkeit mit der Unmittelbarkeit — Art. 42 und 58 des bayrischen Landtagswahlgesetzes — § 32 RWG — § 32 II des preußischen Landeswahlgesetzes — Uebereinstimmung mit der Gleichheit — Verfassungsändernde Mehrheit für das RWG — Verfassungsänderung — Verfassungsdurchbrechung — Unterlassen der Reststimmenverwertung — Wahlkreisgeometrie — Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältniswahl.

§ 16. Zuerkennung der Abgeordneteneigenschaft. 59
Verbannung kleinster Parteien aus dem Parlament — Erfordernis einer Mindeststimmenzahl der gesamten Partei — Mindeststimmenzahl in einigen Wahlkreisen.

Literaturverzeichnis.

Andrae: „Gegen die Splitterparteien“ in DJZ 1928, S. 371.

Anschütz: „Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919.“ 11. Aufl. 1929.

Anschütz: „Gutachten für die Preußische Staatsregierung zur Klage des Völkisch-Nationalen Blocks gegen die Preußische Regierung wegen Ungültigkeitserklärung der §§ 29—34 des Preußischen Landeswahlgesetzes“ (ungedruckt).

Apelt: „Die Wahlrechtsentscheidungen des Staatsgerichtshofes“ in Arch öff R NF 18, S. 121 ff.

Bonnefoy: „La Représentation Proportionelle“. Avec une Préface de M. Odilion-Barrot. Paris 1902.

Braunias: „Rechtsgleichheit und Staatspolitik im Wahlrecht“, Zeitschrift für Politik 1929, S. 473 ff.

Cahn: „Das Verhältniswahlsystem in den modernen Kulturstaaten“. Berlin 1909.

Cahn: „Wahlrecht“ im Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts von Fleischmann. Band III. S. 848 ff.

Draht: „Das Wahlprüfungsrecht bei der Reichstagswahl“. Berlin 1927.

Eiswaldt: „Die Staatsgerichtshöfe in den deutschen Ländern und Artikel 19 Reichsverfassung“ in den Annalen des Deutschen Reichs 1926, S. 299 ff.

Eyck: „Die Niederlage der Splitterparteien“ in der Vossischen Zeitung 1930, Nr. 42.

Frey, Alphonse: „La Représentation Proportionelle et le Quorum“. Genève 1910.

Frey, Ernst: „Die Verhältniswahl als Wahlverfahren zum Badischen Landtag“. Karlsruhe 1912.

von Freytagh-Loringhoven: „Wahlreform?“, DJZ 1927, S. 1573 f.

Gerland: „Zur Wahlreform“, DJZ 1928, S. 759 ff.

Giese: „Verfassung des Deutschen Reiches“. 7. Aufl. 1926.

Giese: „Der Gleichheitsgrundsatz bei der Verhältniswahl“ in der Frankfurter Zeitung 1930, Nr. 27.

Grau: „Besprechung des Urteils des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 22. März 1929“, JW 1929, S. 2380 ff.

Häntzschel: im Ru Pr V Bl 1929, S. 787 f.

Häntzschel: „Ungültigkeit des Gesetzes über die preußischen Landtagswahlen?“ im Ru Pr V Bl 1929, S. 597 ff.

Hatschek: „Deutsches und Preußisches Staatsrecht". 2 Bände. 2. Aufl. 1930.

Hein: „Wahlreform?", DJZ 1927, S. 1574 ff.

Heller: „Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Verfassung". Ein Rechtsgutachten. Berlin und Leipzig 1929.

Hettner: „Die Rechtsprechung des Wahlprüfungsgerichts beim Reichstag", DJZ 1930, S. 1088 ff.

Hinrichs: „Die Grenzen der Verfassungsautonomie der deutschen Länder". Berlin 1930.

Hippel: „Ein Vorschlag zur Wahlrechtsreform", DJZ 1927, S. 1511 ff.

Isay: „Die Rechtsprechung des Wahlprüfungsgerichts beim preußischen Landtag", DJZ 1930, S. 459 ff.

von Jan: in den Bayrischen Verwaltungsblättern 1930, S. 74 ff.

Jellinek: „Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder". Leipzig und Berlin 1926.

Jellinek: „Die deutschen Landtagswahlgesetze". Berlin 1926.

Jellinek: „Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Splitterparteien" im Arch öff R, NF 15, S. 99 ff.

Jellinek: „Die Zusammensetzung der Landesparlamente; insbesondere das Wahlrecht und die Wahlprüfung" im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Anschütz-Thoma, S. 620 ff.

Kaisenberg: „Die Wahl zum Reichstag". Berlin 1930.

Kaisenberg: „Der preußische Wahlgesetzentwurf" im Pr V Bl 42, S. 39 ff.

Kaisenberg: „Die Wahlprüfung" im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Anschütz-Thoma, S. 400 ff.

Kaisenberg: „Die Verfassungsmäßigkeit der Kautelen des Reichswahlrechts gegen Zwergparteien" im Ru Pr V Bl 1929, S. 597 ff.

Kaisenberg: „Staatsgerichtshof und Splitterparteien", in der Kölnischen Zeitung 1930, Nr. 88.

Kiefer: in der Württ Rpfl Z 21 (1928), S. 113 ff.

Klöti: „Die Proportionalwahl in der Schweiz". Bern 1901.

Koch-Weser: „Gleichheit und Allgemeinheit der Verhältniswahl nach der Reichsverfassung", JW 1930, S. 106.

Krüger: „Wahlergebnis und Wahlreformvorschläge", DJZ 1930, S. 1384 f.

Kunwald: „Ueber den eigentlichen Grundgedanken des proportionalen Wahlsystems". Wien 1906.

Laband: „Deutsches Reichsstaatsrecht" bearbeitet von Otto Mayer. Tübingen 1919. 7. Aufl.

Lammers: „Besprechung der Entscheidung des Staatsgerichtshofes vom 17. Dez. 1927", JW 1929, S. 53 ff.

Leibholz: „Gleichheit und Allgemeinheit der Verhältniswahl nach der Reichsverfassung und die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs", JW 1929, S. 3042 ff.
Lent: in den Bayrischen Verwaltungsblättern 1930, S. 177 ff.
Mayer, Otto: „Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen". Tübingen 1909.
Medicus: „Zur Reichstagswahl" im Ru Pr VBl 1930, S. 541.
Nawiasky: „Staatsgerichtshof und Landtag", in den Münchener Neuesten Nachrichten 1930, Nr. 78.
Poetzsch-Heffter: „Handkommentar der Reichsverfassung". 1928.
Pohl: „Das Reichstagswahlrecht" in Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Anschütz-Thoma, S. 386 ff.
Rosin: „Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen". Berlin 1892.
Schelcher: „Zur Entscheidung des Staatsgerichtshofs über die sächsischen Landtagswahlen vom 31. Okt. 1926" im Arch öff R NF 17, S. 109 ff.
Schmitt, Carl: „Verfassungslehre". München und Leipzig 1928.
Schulze, A.: „Das Reichstagswahlrecht". Berlin 1924.
Siegel: „Die Proportionalwahl". München 1908.
Siller: „Verhältniswahl und Reichswahlgesetz", Pr V Bl 40, S. 129 ff.
Simons: „Die Anklage gegen den Staatsgerichtshof", DJZ 1928, S. 197 ff.
Smend: „Maßstäbe des parlamentarischen Wahlrechts in der deutschen Staatstheorie des 19. Jahrhunderts". Stuttgart 1912.
Tecklenburg: „Das Problem des Reichstagswahlrechts" in der Zeitschrift für Politik. Band 20. Heft 5.
Thoma: „Das Staatsrecht des Reiches" in Handbuch des Deutschen Staatsrechts herausgegeben von Anschütz-Thoma, S. 69 ff.
Triepel: „Staatsrecht und Politik". 1927.
Verhandlungen des 34. Deutschen Juristentages 1926, Köln.
Wenzel: „Die rechtlichen Grundlagen des Landesverfassungsrechts" im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Anschütz-Thoma, S. 604 ff.

Entscheidungen.

Entscheidung des prWPG vom 9. Juni 1929 mitgeteilt von Isay in JW 1930, S. 578 ff.

Entscheidung des prWPG vom 9. Juni 1929 mitgeteilt von Lympius in Ru Pr V Bl 1930, S. 106.

Entscheidung des RWPG vom 20. Mai 1928 mitgeteilt von Kaisenberg in Ru Pr V Bl 1929, S. 417.

Entscheidung des RWPG vom 25. Jan. 1930 mitgeteilt von Kaisenberg in DJZ 1930, S. 479.

Entscheidung des RWPG vom 25. Jan. 1930 mitgeteilt von Kaisenberg in Ru Pr V Bl 1930, S. 505 f.

Entscheidung des Bayrischen StGH vom 12. Febr. 1930 in Gesetz- und Verordnungsblatt für Bayern 1930, S. 77 f.

Entscheidung des StGH für das Deutsche Reich vom 17. Febr. 1930 in Ru Pr V Bl 1930, S. 482 ff.

Lammers-Simons: Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund des Art. 13 II der Reichsverfassung. Band I (1920—1928). Berlin 1929.

S. 329 ff., S. 321 ff., S. 341 ff., S. 352 ff., S. 356 f., S. 352 ff., S. 460 ff.

RGZ 118 Anh. 22 ff., RGZ 120 Anh. 19 ff., RGZ 121 Anh. 8 ff., RGZ 123 Anh. 1 ff., RGZ 123 Anh. 13 ff., RGZ 124 Anh. 1 ff., RGZ 124 Anh. 40 ff., RGZ 128 Anh. 1 ff., RGZ 122 Seite 306 ff.

Abkürzungen.

Anh	=	Anhang (der Entscheidungen des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich in den Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen).
Anm	=	Anmerkung.
Arch öff R NF	=	Archiv für öffentliches Recht, Neue Folge.
Art	=	Artikel.
DJZ	=	Deutsche Juristen-Zeitung.
JW	=	Juristische Wochenschrift.
Komm	=	Kommentar.
prWPG	=	Wahlprüfungsgericht beim Preußischen Landtag.
RG	=	Reichsgericht. (Entscheidungen in Zivilsachen).
RWG	=	Reichswahlgesetz.
RWPG	=	Wahlprüfungsgericht beim Reichstag.
Ru Pr V Bl	=	Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt.
RV	=	Reichsverfassung.
S	=	Seite.
StGH	=	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. (bayrischer StGH = Bayrischer Staatsgerichtshof).

A) Einleitung.

§ 1.

Umgrenzung des Themas.

Durch die vorliegende Arbeit soll die Frage geprüft werden, ob die Splitterparteien durch die Gestaltung der Wahlrechtsgesetzgebung sowohl im Reich wie in den Ländern bekämpft werden können; es soll aber nur untersucht werden, ob es Maßnahmen gibt, die sich ohne Verfassungsänderung verwirklichen lassen. Die Zulässigkeit derartiger Maßnahmen enthält für den Juristen eine Reihe von Zweifelsfragen. Aber auch der Politiker hat ein entscheidendes Interesse daran, ob und in welcher Weise gegen die Splitterparteien schon im Wege der einfachen Gesetzgebung vorgegangen werden kann, oder ob derartige Gesetzesbestimmungen einer verfassungsändernden Mehrheit bedürfen.

Wenn die Untersuchung zu dem Ergebnis führt, daß es möglich ist, die Splitterparteien auf diese Weise zu bekämpfen, so werden die einzelnen Möglichkeiten gesondert darzustellen sein. Dann wird man erkennen können, was nach dem heutigen Verfassungsrecht gegen die Splitterparteien getan werden kann. Die Grenze wird erscheinen, von der ab der ordentliche Gesetzgeber nicht nur die heutige Wahlrechtsgesetzgebung abändern muß, sondern von der ab auch die für die Wahlrechtsgesetzgebung geltenden verfassungsrechtlichen Vorschriften zu ändern sein würden.

Wenn die Bekämpfungsmöglichkeiten von Splitterparteien untersucht werden sollen, so sind zuerst die Begriffe „Splitterpartei" und „Parteizersplitterung" zu klären. Was ist überhaupt Parteizersplitterung, der entgegengewirkt werden soll? Welche Partei ist eine Splitterpartei?

In der Literatur ist oft von den „sogenannten Splitterparteien" die Rede.[1] Dieser Begriff wird dadurch umschrieben, daß an Stelle von Splitterpartei die Ausdrücke Gruppen[2], Grüppchen[3], kleine Parteien[4], kleine Sektenbildungen[5], Zwergparteien[6], Parteien und Parteichen[7], u. a. gebraucht werden. Diese Vielzahl von andersartigen Benennungen macht den Begriff der Splitterpartei nicht klarer.

1) Lammers, JW 1929, S. 53.
2) Grau, JW 1929, S. 2380.
3) Grau, a. a. O.
4) StGH, JW 1929, S. 2381.
5) Linkenheil in der Sitzung des württembergischen Landtags vom 6. 5. 1920, Protokoll S. 2060.
6) Jellinek, Arch. öff. R., NF 15, S. 100.
7) Eyck, Vossische Zeitung 1930, Nr. 42.

Nicht besser steht es mit dem Ausdruck Parteizersplitterung. Hier fehlen sogar Umschreibungen des Wortes. Es wird stillschweigend auf die heutigen politischen Verhältnisse verwiesen — wie übrigens auch bei dem Ausdruck Splitterpartei. Damit ist noch nichts gewonnen. Denn es wird ein Beispiel gegeben, wo die Begriffe zu erläutern wären. Und das Beispiel selbst ist eine recht wandelbare Erscheinung: die Parteiverhältnisse während der Wahlen zum Reichstag am 14. 9. 1930 sind ganz andere, als die zur Zeit für die Nationalversammlung. Die beiden Ausdrücke werden also näher untersucht werden müssen.

Unter Parteizersplitterung ist nicht nur das Abbröckeln von bereits bestehenden Parteien zu verstehen, sondern ganz allgemein das Entstehen von Parteien oder ähnlichen Gebilden, die entweder gar keinen Vertreter in den Landtag entsenden können oder nur wenige Abgeordnete — gleichgültig, ob sich die neuentstandene Partei als selbständig gewordener Teil einer alten Partei oder als völlig neues Gebilde darstellt. Eine strenge Wortauslegung muß zu der ersten Auffassung kommen, da Splitter nur ein vom Ganzen losgelöster Teil ist und als solcher wenigstens einige Zeit nach seiner Loslösung zu erkennen sein muß. Entscheidend muß hier jedoch der Sinn sein, der dem Ausdruck nach dem allgemeinen Sprachgebrauch zukommt; dieser ist aber der oben angegebene Sinn. Wesentlich ist nicht, daß sich von einer Partei ein Teil absplittert, sondern daß sich das ganze Volk in viele kleine Parteien zersplittert. So ist denn auch der Ausdruck „fortschreitende Stimmenzersplitterung" zu verstehen.[8]

Bisher wurde der Begriff der Parteizersplitterung in beiden Fällen nur als Ausdruck für einen Vorgang (daß nämlich immer mehr kleine Parteien entstehen) gebraucht. Der Begriff Parteizersplitterung wird aber auch noch in einem anderen Sinne verwendet, und zwar als Bezeichnung des Zustandes, in dem sich die einzelnen Parteien in ihrem Stärkeverhältnis zueinander befinden. Dieses Stärkeverhältnis äußert sich in dem heutigen Staat nicht nur durch die Zahl der erreichten Stimmen, sondern in viel stärkerem Maße durch die Zahl der Sitze, die einer Partei in der Volksvertretung zufallen. Nur für die Parteizersplitterung im letztgenannten Sinne fragt es sich, wieweit der Gesetzgeber unmittelbar darauf einzuwirken vermag: er kann (wenn überhaupt eine Möglichkeit besteht), die Zahl der Vertreter einzelner Parteien im Parlament ändern. Auf die Parteizerspitterung als Vorgang betrachtet, d. h. auf den Willen einer Anzahl von Personen, eine neue Partei zu bilden, hat der Gesetzgeber überhaupt keinen unmittelbaren Einfluß. Er kann hier nur mittelbar wirken. Indem er der abgesplitterten Gruppe in Aussicht stellt, daß sie, weil sie zu klein ist, entweder gar nicht oder

8) Apelt, Arch. öff. R., NF 18, S. 121.

nur ganz schwach im Parlament vertreten sein wird, kann er Gruppen, die eine neue Partei bilden wollen, von ihrer Absicht abhalten.

Der Begriff Splitterpartei steht, wie sich schon aus dem Wort ergibt, in engem Zusammenhang mit dem Ausdruck Parteizersplitterung. Parteizersplitterung kann, wie gezeigt wurde, den Zustand bedeuten; das Vorhandensein von Splitterparteien bildet dann die Voraussetzung, um von Parteizersplitterung reden zu können. Parteizersplitterung kann auch einen Vorgang bedeuten; Splitterpartei bedeutet dann das Ergebnis. Eine Splitterpartei kann sich von einer großen Partei abgesplittert haben; sie kann sich auch als etwas selbständiges Neues darstellen.

Die bisherigen Ueberlegungen sagen nur etwas über den Sinn aus, der dem untersuchten Begriffe beigegeben wird. Sie sagen noch nichts aus, wie die Splitterpartei einmal gegenüber den Einzelmenschen, dann aber auch gegenüber den großen Parteien abzugrenzen ist.

Hier ist eine Untersuchung des Wortes Partei in dem zusammengesetzten Ausdruck Splitterpartei nützlich. Für die Deutung des Wortes Splitterpartei ist es gleichgültig, welche Definition der Partei man für richtig hält. Steht man zur Ansicht des hessischen Wahlgesetzes, daß Parteien Personenvereinigungen politischer, wirtschaftlicher, weltanschaulicher oder irgendwelcher anderer Art sind[9], so kann diese Definition ohne weiteres entsprechend für die Splitterpartei übernommen werden. Hält man die genaueren Erfordernisse, die Lammers aufstellt, für notwendig, um von einer Partei reden zu können, (z. B. einen festen organisierten und auf eine gewisse Dauer berechneten Zusammenschluß einer größeren Zahl von Staatsbürgern zur Erreichung politischer Ziele; eine gewisse Aussicht, durch Erringung von Abgeordnetensitzen im Wahlkampfe das Wahlergebnis zu beeinflussen (!) und durch Entsendung von Abgeordneten in die Volksvertretung an der Ausübung der Staatsgewalt teilzunehmen (!), so ist die Spitterpartei ein Gebilde, welches nicht notwendig alle Eigenschaften einer Partei zu besitzen braucht. Daß diese Deutung die richtige ist, ergibt sich aus dem Sprachgebrauch. Schon eine Gruppe von Menschen, die eine Liste aufzustellen vermag, wird als Splitterpartei bezeichnet.

Nach unten hin, d. h. in der Richtung der geringsten Mitgliederzahl ist hiermit die Splitterpartei recht scharf abzugrenzen. Wo ist aber die obere Grenze, die Linie zwischen größeren und großen Parteien einerseits und Splitterparteien andererseits?

Hier ist es zweckmäßig, die Parteizersplitterung der Parteispaltung gegenüber zu stellen.

Die Parteispaltung ist von der Parteizersplitterung zu unterscheiden. Doch schließen sich beide Begriffe nicht aus; es be-

---

9) Hessisches Wahlgesetz vom 27. 9. 1927, Art. 17, III.

stehen Uebergänge. Das soll folgendes Beispiel veranschaulichen. Angenommen, es spaltet sich bei einer Abgeordnetenzahl von etwa 500 Personen eine Partei, die über 50 Sitze verfügt, in zwei Teile von je 25 Sitzen. Im Hinblick auf die Partei liegt eine Parteispaltung vor. Im Hinblick auf das Parteienverhältnis im Parlament kann eine Parteizersplitterung vergrößert worden sein. Sind nun die beiden neuen Parteien von je 25 Abgeordneten Splitterparteien oder war es schon die alte Partei von 50 Sitzen? Oder ist erst eine Partei von weniger als 12 Sitzen eine Splitterpartei oder erst eine Partei, die weniger als 5 Sitze innehat?

Die Beurteilung der Frage wird durch einen Vergleich des deutschen und englischen Parteiwesens erleichtert. Die Anzahl und das Stärkeverhältnis der Parteien in der deutschen Nationalversammlung erscheint uns heute nicht mehr als Parteizersplitterung. Dasselbe Bild im englischen Unterhause würde sich als unzweifelhafte Parteizersplitterung darstellen. Ferner sind wir in Deutschland unter dem Eindruck der fortschreitenden Stimmenzersplitterung dazu geneigt, manche Parteien nicht mehr zu den Splitterparteien zu rechnen, die zur Zeit der Nationalversammlung unbedenklich als Splitterparteien bezeichnet worden wären. Ferner ist die Gesamtzahl der Abgeordneten von Einfluß darauf, ob man eine Partei mit geringer Abgeordnetenzahl als Splitterpartei auffassen wird, oder ob man sie den größeren Parteien zurechnet.

Es ist daraus ersichtlich, daß der Inhalt der Begriffe Splitterpartei und Parteizersplitterung abhängig ist von den verschiedenen Anschauungen verschiedener Zeiten und verschiedener Völker. Deshalb ist es unmöglich, die Splitterpartei etwa dahin zu bestimmen, daß sie eine Personengruppe sei, die weniger als eine festbestimmte Anzahl von Abgeordneten in das Parlament entsendet.

Aber auch innerhalb eines Staatswesens läßt sich nicht genau sagen, was zu irgend einem Zeitpunkt eine Splitterpartei ist. Der Ausdruck Splitterpartei hat keinen festen zahlenmäßigen Inhalt. Auch die oben genannten Umschreibungen für Splitterpartei[10] verweisen nur auf die allgemeine Anschauung; diese zieht aber keine scharfe Grenze und ist auch noch in sich uneinheitlich. Eine genau festgelegte oder wenigstens genau festlegbare Grenze gibt es nicht.

Wenn nun die Gesetzgeber der deutschen Länder und des Reichs in den Nachkriegsjahren häufig Maßnahmen gegen die Parteizersplitterung trafen, so mußten sie doch irgend eine Grenze beachten. Wer diese Grenze gegenüber den großen Parteien zu ziehen hat und welche Maßstäbe dabei zu benutzen sind, wird sich im Laufe der Untersuchung zeigen.

Nur das eine ist sicher, daß unter Splitterpartei mindestens die Parteien fallen, die überhaupt keinen Abgeordneten in das Par-

---

10) Siehe oben S. 1.

lament zu entsenden vermögen. Im übrigen kann an dieser Stelle nur gesagt werden, daß auch Parteien, die nur wenige Abgeordnete ins Parlament entsenden können, Splitterparteien sind. Beides folgt aus dem Sprachgebrauch.

B) Darlegung und Auslegung der Normen, mit denen Wahlgesetze übereinstimmen müssen.

§ 2.

Die bindenden Vorschriften für Wahlgesetze.

Für den Reichsgesetzgeber besteht die grundlegende Vorschrift für die Gestaltung des Reichstagswahlrechts in Art. 22 RV:

„Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über zwanzig Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Der Wahltag muß ein Sonntag sein.

Das Nähere bestimmt das Reichswahlgesetz."

Es ist erforderlich und genügend, daß das Reichswahlgesetz mit dieser Vorschrift übereinstimmt. Bestimmungen, die sich gegen die Splitterparteien richten, können nur diese Wahlrechtsgrundsätze verletzen. Denn diese bilden die Grundlage für die Stellung der Wähler untereinander und zum Staat. Bestimmungen zur Bekämpfung der Splitterparteien enthalten aber notwendigerweise eine Benachteiligung einzelner Wähler oder Wählergruppen gegenüber anderen.

Für die Ausgestaltung des Landtagswahlrechts finden sich sowohl in der Reichsverfassung wie auch in allen Landesverfassungen grundlegende Vorschriften. Das Wahlgesetz eines deutschen Landes muß sowohl mit der Reichsverfassung als auch mit der betreffenden Landesverfassung übereinstimmen.

Auch die Landesverfassung selber darf nicht der Reichsverfassung widersprechen. Ein deutsches Land könnte also nicht seine Verfassung ändern und Bestimmungen in sie oder die Wahlgesetze aufnehmen, die zwar die Splitterparteien radikal von der Vertretung im Parlament ausschließen würden, die aber nicht der Reichsverfassung entsprächen.

Inhaltlich decken sich nicht alle Wahlrechtsvorschriften der Landesverfassungen mit denen der Reichsverfassung. Es ist aber unbestritten, daß die Ausdrücke der Wahlrechtsgrundsätze der Landesverfassungen, die mit denen der Reichsverfassung übereinstimmen, auch inhaltlich gleich sind.[1] Den Grund zu dieser Auffassung bildet die erstrebte Gleichartigkeit in den Grundzügen des Wahlrechts aller Verfassungen Deutschlands.

Eine Landesverfassung kann sich von der Reichsverfassung in den Grundsätzen über die Wahlen auf zwei Arten unterscheiden: entweder verlangt sie weniger als die Reichsverfassung, oder sie geht über sie hinaus.

Im ersteren Fall[2] ist die Lage klar: wenn das Landtagswahlgesetz mit der Reichsverfassung übereinstimmt, so stimmt es auch mit der Landesverfassung überein. Ein Mehr an Wahlrechtsgrundsätzen als in der Reichsverfassung findet sich in keiner Landesverfassung.

Es ist also bei jedem zweifelhaften Fall zu untersuchen, ob die Bestimmung des Landtagswahlgesetzes mit der RV übereinstimmt. Die Uebereinstimmung ist erforderlich und genügend. Auf die sonstigen Wahlvorschriften der Landesverfassungen braucht nicht eingegangen zu werden, da bei ihnen kein Zusammenhang mit den Bestimmungen gegen Splitterparteien besteht.

Die hier in Frage kommenden Bestimmungen der RV sind in Art. 17, I, Satz 2 enthalten:

> „Die Volksvertretung (für jedes deutsche Land) muß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden."

Als Ergebnis ist festzustellen:

Es ist erforderlich und genügend, daß das Reichswahlgesetz mit Art. 22 RV übereinstimmt, daß die Landtagswahlgesetze mit Art. 17, I, 2 übereinstimmen.

§ 3.

Das richterliche Nachprüfungsrecht.

Wenn ein Wahlgesetz beschlossen worden ist, das den eben aufgestellten Erfordernissen nicht entspricht, oder wenn über die Verfassungsmäßigkeit Zweifel bestehen, gibt es dann eine Stelle, welche die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit mit der RV feststellen kann und durch die Feststellung der Verfassungswidrigkeit den betreffenden Gesetzgeber zwingen kann, seine Wahlgesetzgebung zu ändern?

Nach Art. 31, I, 1 RV wird bei dem Reichstag ein Wahlprüfungsgericht gebildet. Trotz der Angliederung an den Reichstag ist das Wahlprüfungsgericht eine selbständige richterliche Behörde, die nur dem Gesetz unterworfen ist.[1]

Die Zuständigkeit des Wahlprüfungsgerichts ist durch Art. 31 RV nicht genau umrissen. In Absatz 1 Satz 2 wird nur gesagt,

---

1) So StGH, JW 1929, S. 2380.

2) Z. B. § 4, II der württembergischen Verfassung vom 25. Sept. 1919. Art. 17, I RV.

1) Vergl. Anschütz, Kommentar Art. 31; Poetzsch-Heffter, Kommentar Art. 31; Giese, Kommentar Art. 31; Giese, Staatsrecht, SS. 125, 183; Jellinek, Verfassung und Verwaltung, S. 63; Kaisenberg, Die Wahlprüfung, S. 402.

worüber das Gericht auch zu entscheiden hat. Nur ein Teil der Zuständigkeit wird erwähnt. Der andere Teil ist aber gerade wichtig, um die Zuständigkeit des Wahlprüfungsgerichts, wenn es die Gesetzmäßigkeit von Wahlgesetzen prüfen will, zu erkennen.

Hier erhebt sich die grundsätzliche Frage, ob die Gerichte befugt sind, die Vereinbarkeit von Reichsgesetzen mit der RV nachzuprüfen. Im Rahmen dieser Arbeit kann hierauf nicht näher eingegangen werden. Es genügt festzustellen, daß das Wahlprüfungsgericht sich zuständig gehalten hat, die Vereinbarkeit von Bestimmungen der Wahlgesetze mit der RV zu überprüfen.[2]

Zur Beratung und Feststellung der Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Wahl bedarf es keiner Klageerhebung von irgendwelcher Seite.[3]

Ob und welche Möglichkeiten sonst noch bestehen, die Verfassungsmäßigkeit von Reichswahlgesetzen nachzuprüfen, ist hier nicht zu erörtern; es genügt festzustellen, daß es eine richterliche Behörde gibt, die darüber entscheiden kann, ob Wahlrechtsvorschriften für den Reichstag mit der RV übereinstimmen.

Es ist noch zu zeigen, wie Landeswahlgesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit nachgeprüft werden können.

Nach Art. 13, II RV und dem Reichgesetz vom 8. April 1920 ist das Reichsgericht zuständig, falls über die Vereinbarkeit einer landesrechtlichen Vorschrift mit dem Reichsrecht Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten bestehen, und falls das Gericht von der zuständigen Reichs- oder Landeszentralbehörde angerufen wird. Das Gericht kann Vorschriften des Landtagswahlgesetzes für unvereinbar mit der RV erklären.

Zum Beweise dessen, daß der Landesgesetzgeber nicht beliebige Wahlgesetze erlassen kann, sondern sich die Nachprüfung ihrer Vereinbarkeit mit der RV und gegebenenfalls ihre Ungültigkeitserklärung gefallen lassen muß, genügt das bisher Gesagte.

Da nun aber in der Folgezeit fast nur von Urteilen des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich die Rede sein wird, ist zum besseren Verständnis noch die Darlegung nötig, daß es auch Fälle gibt, in denen dieser Gerichtshof zuständig ist.

Nach Art. 19 RV kann der STGH zuständig sein. Voraussetzung ist einmal, daß sich die Streitigkeiten als Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes darstellen. Eine Verfassungsstreitigkeit liegt jedenfalls dann vor, wenn den unmittelbaren Gegenstand des Rechtsstreites eine Bestimmung des Landesverfassungs-

2) Urteil des WPG beim Reichstag vom 17. Okt. 1929 über das Abstimmungsergebnis beim Volksentscheid vom 20. Juni 1926. Urteil vom 20. Okt. 1928 über die Gültigkeit der Wahlen im Wahlkreisverband II (Brandenburg I) Urteil vom 25. Jan. 1930 über die auf Grund der Reichswahllisten erfolgten Wahlen. Vergleiche auch noch RG 128, Anh. 6, wo der StGH anerkennt, daß das WPG die Gültigkeit von Bestimmungen des RWG (als Vorfrage) nachprüfen könne.

3) Vergleiche die Literaturangabe von Anmerkung 1.

rechts bildet. Hier handelt es sich aber darum, die Vereinbarkeit mit der RV darzulegen. Da in Art. 19 RV ganz allgemein von Verfassungsstreitigkeiten die Rede ist, hat der StGH richtig entschieden, daß auch solche Vorschriften der RV Gegenstand einer Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes sein können, die auf die Landesverfassung oder landesverfassungsrechtliche Normen einwirken, und insoweit eine Ergänzung der Landesverfassung bilden.[4] Dies ist der Fall bei den Wahlrechtsvorschriften des Art. 17 I 2 RV.

Auf die Frage der Parteifähigkeit braucht hier nicht eingegangen zu werden. Es genügt ein Hinweis auf die Rechtsprechung des StGH.[5] Denn es soll angenommen werden, daß in jedem der in der Folgezeit zu behandelnden Fälle sich zwei parteifähige Gegner gegenüber stehen. Der Grund für die häufigen Entscheidungen des StGH[6] ist der, daß sich meist Parteien durch ein Wahlgesetz beschwert fühlen, und daß den Parteien vom StGH die Parteifähigkeit zuerkannt worden ist, während sie sie nach Art. 13, II RV nicht besitzen. — Eine weitere Voraussetzung des Art. 19 RV ist, daß kein anderer Gerichtshof des Reiches zur Entscheidung zuständig ist.

Auf die Folgen der Ungültigkeitserklärung von Bestimmungen der Wahlgesetze kann hier nicht eingegangen werden.[7]

---

4) Ebenso Anschütz, Komm. Art. 19, Nr. 2. Zuerst vertreten von Lammers JW 1927, S. 456 ff. Dagegen macht Jellinek, Arch. öff. R., NF 15, S. 107 Bedenken geltend: „Andererseits liegt es aber auch schwerlich in der Absicht der Verfassung, Streitigkeiten darüber, ob ein Land seine Gesetzgebung mit den Normativbestimmungen der RV in Einklang gebracht habe, der endgültigen Entscheidung eines Landesgerichts zu überlassen, wie dies bei „Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes" möglich ist. Vor allem besteht bei einer weiten Auslegung des Art. 19 die Gefahr, daß der StGH in einer Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes die Vereinbarkeit einer Landesvorschrift mit der RV bejaht, ohne daß die Reichsregierung Gelegenheit hatte, ihren gegenteiligen Standpunkt darzulegen, wenn nur eine Landtagsfraktion oder deren Mitglieder und ein Land als Parteien auftreten." Noch auf dem 34. Deutschen Juristen-Tag 1926 ging die allgemeine Meinung dahin, daß Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der RV, Reichsverfassungsstreitigkeiten keine Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Art. 19 RV seien; vergleiche die Verhandlungen SS. 199, 202, 213, 214. (Ausführungen von Anschütz und Mende). Anders, wie erwähnt, die Rechtsprechung des StGH: RG 118, Anh. 4—6; RG 118, Anh. 228; RG 120, Anh. 21; RG 123, Anh. 18; StGH in JW 1929, S. 54 f.

5) RG 118, Anh. 28 ff.; RG 121, Anh. 9 ff.; RG 123, Anh. 21 f.; RG 124, Anh. 46 ff.; RG 128, Anh. 6 f.; StGH in JW 1929, S. 55 ff.

6) Das Reichsgericht hat nur einmal eine Streitigkeit über die Gültigkeit von Wahlrechtsbestimmungen gegen die Splitterparteien entschieden; siehe RG 122, S. 306 ff.

7) Siehe die Ausführungen von Lammers, JW 1929, S. 60 ff.; Wenzel, S. 618 f.; Hatschek I, S. 460 ff.; Kaisenberg, Die Wahlprüfung, S. 406; Jellinek, Arch. öff. R., NF 15, S. 116 ff.; Schelcher, Arch. öff. R., NF 17, S. 116 ff.; Nawiasky in den Münchener Neuesten Nachrichten 1930, Nr. 79.

§ 4.
Das Wesen der Bindung des ordentlichen Gesetzgebers durch die Wahlrechtsgrundsätze.

Welcher Art sind die Richtlinien, die der Verfassungsgesetzgeber für Wahlgesetze vorgeschrieben hat? Wie stark hemmen sie die freie Betätigungsmöglichkeit des ordentlichen Gesetzgebers?

Nach Art. 22 II RV bestimmt das Nähere das Reichwahlgesetz für den Rechtszustand im Reiche. Wie der StGH mit Recht ausführt, muß der Umfang der Befugnisse, die dem ordentlichen Gesetzgeber auf Grund einer solchen Vollmacht zukommen, in jedem Fall einzeln geprüft werden, da die Rechtsverhältnisse, die durch die Vollmachten geregelt werden sollen, stets verschiedenartiger Natur sind.[1]

Die in Art. 22 RV aufgestellten Grundsätze sind keine mathematischen, sondern juristische Begriffe.[2] Diese Grundsätze als mathematische Begriffe aufgefaßt, würden überhaupt nicht miteinander in Einklang zu bringen sein, sogar eine Wahl unmöglich machen. Würde die Geheimhaltung der Wahl völlig durchgeführt, so wäre es ausgeschlossen, eine Liste aufzustellen; denn jede Listenaufstellung bringt notwendigerweise die namentliche Anzeige eines Kandidaten und mehrerer Anhänger mit sich, für die dadurch das Wahlgeheimnis entfällt. Ohne eine Listenaufstellung mit Namensnennung wäre eine ordnungsmäßige Durchführung der Wahl unmöglich wegen der mit Sicherheit voraussehbaren Mißbräuche. Eine restlose Gleichheit ist schon deshalb nicht zu verwirklichen, weil es bei jedem Wahlsystem Stimmen geben wird, die als Reststimmen nicht verwertet werden können. Diese Stimmen haben nicht den geringsten Einfluß auf die Zusammensetzung des Parlamentes, erfahren also gegenüber den anderen Stimmen eine ungleiche Behandlung.[3] „Gleichheit und Ungleichheit sind keine sich ausschließenden Gegensätze, Uebergänge und Abstufungen sind denkbar."[4]

Wenn der damalige Reichsminister des Inneren Preuß in der Nationalversammlung ausführte, daß es Sache der weiteren Ausführung durch Wahlgesetze sein werde, das verhältnismäßig beste System der Verhältniswahl heraus zu finden[5], so bedeutet das doch, daß man nicht das Wahlsystem vorschreiben wollte, welches mathematisch genau die Proportionalität zwischen Wählermasse der Parteien und Fraktionenstärke wiedergibt oder auch nur dasjenige,

1) RG 128, Anh. 10.
2) Unbestritten. Siehe auch Heller, S. 24 und RG 128, Anh. 11; Apelt, Arch. öff. R., NF 15, S. 125.
3) Ein weiteres Beispiel bei Lammers JW 1929, S. 59/60.
4) RG 128, Anh. 11.
5) Verhandlungen der deutschen Nationalversammlung, Bd. 336, Drucks. Nr. 391, S. 242.

welches die Proportionalität noch am genauesten von allen Systemen wiedergibt. Man wollte vielmehr dem Gesetzgeber die Auswahl irgend eines der verschiedenen Verhältniswahlsysteme überlassen.

Da nun jedes Verhältniswahlsystem ein verschiedenes Maß an Wahlrechtsgleichheit gewährt[6], wollte man auch die Bestimmung des Maßes an Wahlrechtsgleichheit dem ordentlichen Gesetzgeber überlassen. Durch die Möglichkeit und Pflicht des ordentlichen Gesetzgebers, sich für eines der Verhältniswahlsysteme zu entscheiden, wurde ihm Einfluß auf die Ausgestaltung des Ausmaßes an Allgemeinheit, Gleichheit usw. gewährt. Die Aufgabe des Gesetzgebers geht also weit über eine Regelung technischer Einzelheiten hinaus.

Völlig frei in seinen Entschließungen ist der Gesetzgeber jedoch nicht. Durch das Vorhandensein des Gleichheitssatzes wird ein gewisses Maß von Gleichheit verlangt; nur bis zu einem gewissen Grade darf die Gleichheit eingeschränkt werden. Dasselbe ist der Fall bei der Geheimhaltung, der Unmittelbarkeit und der Allgemeinheit.

Diese Möglichkeit innerhalb gewisser Grenzen selbständig zu entscheiden ist das, was als E r m e s s e n bezeichnet wird.[7]

Die bisherigen Ausführungen haben sich nur auf den Reichsgesetzgeber bezogen.[8] Ist dem Landesgesetzgeber das gleiche Ermessen wie dem Reichsgesetzgeber gewährt worden? Der StGH hat diese Frage in seiner letzten Entscheidung offen gelassen.[9]

Um die Frage beantworten zu können, ist dreierlei erforderlich:

1. Es muß dem Landesgesetzgeber ein E r m e s s e n gewährt worden sein.
2. Die G r e n z e n des Ermessens müssen dieselben wie beim Reichsgesetzgeber sein.
3. Die E r w ä g u n g e n, die für den Reichsgesetzgeber sachlich sind, müssen es auch für den Landesgesetzgeber sein.

Zu 1. Dem Landesgesetzgeber ist ein Ermessen gewährt worden.

In Art. 17 RV fehlt zwar ein entsprechender Hinweis, wie ihn Art. 22 II RV enthält. Nach Art. 5 RV in Verbindung mit Art. 17 RV ist aber die Ausgestaltung des Landeswahlrechts Sache der Landesverfassungen. Die Landesverfassungen verweisen wieder in rechtlich zulässiger Weise auf die Landtagswahlgesetze.

---

6) Denn jedes Verhältniswahlsystem führt zu einer von den übrigen Systemen verschiedenen Verteilung der Abgeordnetensitze; die Proportionalität zwischen den Wählern der einzelnen Parteien und der Stärke der Parteien im Parlament ist also eine verschiedene, je nach dem zu Grunde liegenden Verhältniswahlsystem; damit ist eine mehr oder weniger große Ungleichheit in der Bewertung der Stimmen gegeben.

7) Ebenso prWPG, Urteil vom 8. 1. 1930, DJZ 1930, S. 461; ferner in JW 1930, S. 588; Anschütz, Gutachten S. 8. Sachlich ebenso — ohne den Ausdruck Ermessen — RG 128, Anh. 11.

8) Siehe oben S. 19.

9) RG 128 Anh. 13.

Es ist unmöglich, daß dem ordentlichen Landesgesetzgeber zwar die Ausführung der Wahlrechtsgrundsätze überlassen sein soll, nicht aber ihre Ausgestaltung. Jegliche Auswahl des Verhältniswahlsystems enthält eine Entscheidung über das Maß an Wahlrechtsgleichheit[10], gewährt also dem Landesgesetzgeber ein Ermessen.

Die Behauptung, daß den Ländern nicht die Auswahl des Verhältniswahlsystems zustehe, daß sie sich vielmehr nach dem Reichswahlrecht zu richten hätten, wäre falsch.[11] Im Reich besteht heute das sog. automatische System[12], in Bayern das System Hagenbach-Bischoff.[13] Es ist bisher noch niemandem eingefallen, aus diesem Grunde das bayrische Wahlrecht für ungültig zu halten.

Aus den Worten „nach den Grundsätzen der Verhältniswahl" in Art. 17 RV geht klar hervor, daß nicht ein bestimmtes Wahlsystem vorgeschrieben ist, auch nicht dasjenige des Reichs.

Wenn der Landesgesetzgeber sich nach dem Vorbild des Reichstagswahlrechts zu richten hätte, weshalb hat man das dann nicht in der RV erklärt, sondern Ausdrücke gebraucht, der gerade auf das Gegenteil schließen lassen?

Wenn man schon zugeben muß, daß den Ländern die Auswahl des Verhältniswahlsystems überlassen worden ist, dann muß man ihnen auch gestatten, das Maß der übrigen Wahlrechtsgrundsätze zu bestimmen. Denn die Länder, die kein reichsrechtliches Vorbild haben, müssen eine selbständige Ausgestaltung der Wahlrechtsgrundsätze vornehmen. Weshalb sollte aber gerade den Ländern, die zufällig dasselbe Wahlsystem haben, wie es das Reich hat, die Ausgestaltung der Wahlrechtsgrundsätze verwehrt sein?

Zu 2. Es ist unbestritten und aus dem Sinn und Geist der Reichsverfassung zu entnehmen, daß die Grundsätze in Art. 22 RV nichts anderes besagen wollen, als die in Art. 17 RV.[14] Es ist also gleichgültig für die hier zu beurteilende Frage, wie man die einzelnen Grundsätze auslegt.[15]

Zu 3. Es ist ebenfalls gleichgültig, welche Gesetzesbestimmungen als sachlich oder unsachlich anzusehen sind. Ist ein Beweggrund des Reichsgesetzgebers willkürlich, so ist dasselbe auch beim Landesgesetzgeber der Fall. Bei der Aehnlichkeit der staatsrechtlichen Verhältnisse im Reich und in den Ländern ist es undenkbar, daß das, was für den einen Gesetzgeber unsachlich ist, für den anderen sachlich ist.

Da nun dem Reichs- wie dem Landesgesetzgeber ein Ermessen in der Ausgestaltung des Wahlrechts gewährt worden ist, da die Grenzen des Ermessens und die sachlichen Motive die gleichen

10) Siehe oben S. 10.
11) Ebenso ausdrücklich Wenzel, S. 609.
12) Siehe unten die Beschreibung dieses Verhältniswahlsystems, S. 53 f.
13) Siehe unten S. 52 f.
14) Siehe oben S. 6, Anm. 1 zu § 2.
15) Siehe unten S. 12 ff., S. 15 ff.

sind, so muß das Ermessen der einzelnen Gesetzgeber stets das gleiche sein.

Im folgenden braucht deshalb kein Unterschied zwischen Reichs- und Landeswahlrecht gemacht zu werden.

§ 5.
Der Grundsatz der Verhältniswahl.

Ist die Bekämpfung der Splitterparteien mit dem Wesen der Verhältniswahl vereinbar?

Das System der Verhältniswahl ist kein mathematischer, sondern ein juristischer Begriff.[1] Ein Verhältniswahlsystem wird nie, — weil das aus seinem Wesen folgt, — eine mathematisch genaue Proportionalität zwischen der Wählermasse der Parteien und den gewählten Abgeordneten herstellen können. Bei jedem Wahlverfahren wird es Stimmen geben, die nicht verwertet werden können. Diese Stimmen verhindern eine mathematische Proportionalität.

Der Sinn der Verhältniswahl, im Gegensatz zur Mehrheitswahl, ist, daß es nicht so sehr darauf ankommt, wer in einem gewissen Gebiet die meisten Stimmen auf sich vereinigen kann, sondern daß die Verteilung der Abgeordnetensitze entsprechend dem Stärkeverhältnis sämtlicher am Wahlkampf beteiligten Parteien vorgenommen wird. Damit ist aber nicht gesagt, daß jede kleine und kleinste Minderheit beachtet werden soll.[2] Denn wo wäre schließlich die Grenze, von der ab eine Gruppe von Staatsbürgern einen Anspruch aus dem Verhältniswahlrecht ableiten könnte, im Parlament vertreten zu sein?

Das Verhältniswahlrecht fordert nur, daß von einer festgelegten Grenze ab, die Parteien möglichst entsprechend ihrer Wählerstärke im Parlament vertreten sind. Die Grenze hat der Gesetzgeber zu bezeichnen. Wenn er Parteien mit geringer Anhängerzahl von der Vertretung im Parlament ausschließt, so ist das noch keine Verletzung des Verhältniswahlsystems.

Mit der Auswahl jedes Verhältniswahlsystems ist entweder eine Festsetzung der für einen Abgeordneten erforderlichen Stimmenzahl (= Verteilungszahl) verbunden[3], oder eine Festsetzung der Anzahl von Abgeordneten.[4] [5] Je höher die für einen Abgeordneten erforderliche Verteilungszahl, oder je kleiner die Abgeordnetenzahl festgesetzt wird, um so aussichtsloser wird es für Splitterparteien

1) Vergl. oben S. 9 f.
2) Ebenso Hatschek I, S. 370; a. A. Simons, DJZ 1928, S. 199.
3) Wie beim automatischen System, siehe unten S. 53.
4) Wie bei den übrigen Systemen, siehe unten S. 50 ff.
5) Da entweder nur die Verteilungszahl (so beim automatischen System) oder aber die Abgeordnetenzahl (so bei den anderen Systemen) genau festgesetzt werden kann, so bezieht sich der Ausdruck Verteilungszahl im folgenden nur auf das automatische System, der Ausdruck Abgeordnetenzahl nur auf die anderen Verhältniswahlsysteme.

sein, eine Vertretung im Parlament zu erlangen. Damit ist aber schon eine Maßnahme gegen die Splitterparteien aufgezeigt. Die Höhe der Verteilungszahl oder der Abgeordnetenzahl ist dem Gesetzgeber nicht vorgeschrieben; abgesehen von einer unsinnig hohen Verteilungszahl oder einer ganz kleinen Abgeordnetenzahl, — die eine verhältnismäßige Vertretung unmöglich machen würden, — ist dem Gesetzgeber freie Hand gelassen.

Eine weitere Benachteiligung von Splitterparteien kann schon in der Auswahl des Verhältniswahlsystems liegen. Das System d'Hondt bevorzugt die großen Parteien[6], das System Hare begünstigt geradezu die Splitterparteien.[7]

Dieser Tatsache könnte entgegengehalten werden, daß die Benachteiligung der Splitterparteien unvermeidbar mit der Annahme eines bestimmten Verhältniswahlsystems erfolge; wenn erst einmal ein System angenommen worden sei, so sei keine Benachteiligung von Splitterparteien mehr erlaubt. Dem widerspricht jedoch die Tatsache, daß auch nach Annahme eines Verhältniswahlsystems eine Bekämpfung der Splitterparteien durch die Festsetzung der Verteilungszahl oder der Abgeordnetenzahl möglich ist.

Wenn man auch die zwei genannten Bekämpfungsmöglichkeiten als vereinbar mit der Verhältniswahl anerkennen muß, so könnte doch (unbewiesen!) behauptet werden, daß alle anderen Bekämpfungsarten der Verhältniswahl widersprächen. Man könnte den Unterschied so ziehen, daß alles, was nicht von einem vollständigen Wahlrecht weggedacht werden kann, — wie Auswahl des Systems und Festsetzung der Abgeordnetenzahl oder der Verteilungszahl, — mit der Verhältniswahl vereinbar sei, nicht aber Bestimmungen, ohne die das Wahlrecht in der Praxis verwendungsfähig wäre; ein Beispiel hierfür wäre etwa eine Beschränkung der Reststimmenverwertung.[8]

Es wäre aber nun folgender Fall denkbar: Ein Land hat sich für das automatische System mit einer sehr niedrigen Verteilungszahl entschlossen, da aus irgend einem Grunde eine hohe Zahl von Abgeordneten im Parlament als zweckmäßig betrachtet wird. Das Land wünscht die Parteizersplitterung zu bekämpfen. Diese Absicht wäre durch eine Erhöhung der Verteilungszahl zu erreichen; damit wäre aber unvermeidbar die unerwünschte Herabsetzung der Abgeordnetenzahl verbunden. Durch eine Erhöhung der Verteilungszahl oder eine Aenderung des Verhältniswahlsystems (gegen das auch gewichtige Gründe sprechen können) wäre vielleicht eine viel größere Benachteiligung der Splitterparteien möglich, als durch eine gewisse Einschränkung der Reststimmenverwertung. Die geringere Benachteiligung — also die mathematisch genauere Proportionali-

6) Siehe unten S. 52.
7) Siehe unten S. 51.
8) Siehe unten S. 56 ff.

tät! — sollte dem Verhältniswahlrecht widersprechen? Die Antwort kann nur verneinend lauten.

Es ist hier nochmal ausdrücklich zu betonen, daß es sich nur um die Vereinbarkeit der Bekämpfung von Splitterparteien mit dem Grundsatz der Verhältniswahl handelt.

In den Anschauungen über die Verhältniswahl hat sich ein bedeutsamer Wandel vollzogen, wie Heller nachweist.[9] Den ersten Verfechtern schwebte noch das Ideal des fast mathematischen Verhältniswahlsystems vor, — wenn z. B. Prévost-Paradol verlangte, daß das Parlament den „Spiegel der Nation" (le miroir de la nation) darstellen solle. Nachdem man jedoch praktische Erfahrungen mit dem Verhältniswahlrecht gemacht hatte, wird sehr bald die Gefahr der Parteizersplitterung erkannt.[10] Dadurch wurde die erwähnte strenge Auffassung der Verhältnismäßigkeit abgeschwächt, derart, daß „nur die bedeutsameren Strömungen" in ihrem wirklichen Stärkeverhältnis im Parlament vertreten sein sollen.[11] (Bedeutsam im Sinne von zahlenmäßig bedeutsam!).

Daß diese neuere Auffassung der Verhältniswahl nicht nur die einiger Schriftsteller ist, sondern auch die der Gesetzgeber aller europäischen Staaten[12], hat Heller überzeugend dargelegt.[13] Der StGH hat zwar den Hinweis auf die Gesetze anderer europäischer Länder abgelehnt.[14] Dort handelte es sich jedoch um die Frage, ob aus der Tatsache der Beschränkung von Splitterparteien in den europäischen Ländern gefolgert werden könne, daß der Begriff der Wahlgleichheit nicht formal gefaßt zu werden brauche.[15] Ob dem so ist, kann dahingestellt sein. Hier handelt es sich darum, das Wesen der Verhältniswahl zu erkennen. Dazu ist eine Betrachtung der europäischen Verhältniswahlrechte notwendig und nützlich. Finnland, Schweden, Norwegen, Irland, die Schweiz, Belgien, Dänemark, die Niederlande, Bulgarien, die Tschechoslowakei, Polen, Rumänien, das Memelgebiet, Estland und Oesterreich kennen Einschränkungen der Proportionalität von Partei- und Fraktionenstärke, derart, daß die Splitterparteien bei der Verteilung der Sitze benachteiligt werden. Als einziger Staat in Europa besitzt Lettland ein unbeschränkt proportionales Wahlrecht. Als Ergebnis kandidierten zu den Wahlen von 1925 bereits 141 Parteien, die 100 Abgeordnetensitze umkämpften, während zum verfassunggebenden Landtag nur 57 Parteien nach Abgeordnetensitzen strebten.

Aus diesen Betrachtungen ergibt sich die Rechtsüberzeugung

9) Heller, S. 20 ff.
10) Z. B. schon Rosin, Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen 1892, S. 37.
11) Cahn, Das Verhältniswahlsystem, S. 114. Siehe auch Leibholz, JW 1929, S. 3043.
12) Mit Ausnahme von Lettland, siehe weiter unten.
13) Heller, S. 30 ff.
14) RG 128, Anh. 9.
15) Siehe unten S. 16 f.

der europäischen Völker von der Vereinbarkeit der Verhältniswahl mit der Bekämpfung kleiner Parteien.

Es ergibt sich vor allem, daß die Bekämpfung der Splitterparteien mit dem Grundsatz der Verhältniswahl vereinbar ist.

§ 6.

Die verschiedenen Auffassungen über den Inhalt der Wahlrechtsgleichheit.

Um die Verfassungsmäßigkeit von Maßnahmen gegen die Splitterparteien zu beurteilen, ist es besonders notwendig, die Ermessensgrenzen im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz festzulegen. Auf die Verletzung dieses Grundsatzes haben bisher noch alle anfechtenden Parteien einer Wahlrechtsstreitigkeit ihre Klage gestützt. Denn jede Benachteiligung der Splitterparteien enthält eine ungleiche Behandlung gegenüber den großen Parteien. Der Begriff der Gleichheit ist von allen Wahlrechtsgrundsätzen am unklarsten und umstrittensten.

Der StGH ist in seinen sämtlichen Entscheidungen davon ausgegangen, daß der Begriff der Gleichheit „formal" gefaßt werden müsse.[1] In seiner letzten Entscheidung spricht der StGH auch von einer „absoluten" Gleichheit.[2] Leibholz behauptet, daß Art. 17 und 22 RV eine „wertbezogene" Gleichheit vorschreibe.[3]

Der StGH hält nur Einschränkungen, die sich aus der Natur des Wahlverfahrens ergeben, für vereinbar mit dem Gleichheitssatz.[4] Heller glaubt dagegen, daß gerechtfertigte Unterscheidungen im Stimmgewicht mit der Wahlgleichheit vereinbar sind.[5]

Der StGH erklärte in seinen ersten Wahlrechtsentscheidungen solche Bestimmungen, die gegen die formale Gleichheit verstoßen, für verfassungswidrig.[6] In der letzten Entscheidung hat er eine derartige Bestimmung trotzdem für verfassungsmäßig erklärt.[7]

Andererseits ist zwischen der „Gleichheit des Zählwerts" und der des „Erfolgswertes" unterschieden worden. Einesteils wurde behauptet, daß die Wahlgleichheit nur die Gleichheit des Zählwertes verlange[8], andernteils ist unter der Wahlgleichheit die Gleichheit des Zähl- und Erfolgswertes verstanden worden.[9]

---

1) StGH, Lammers-Simons, SS. 337, 348, 406. RG 118, Anh. 34; RG 124, Anh. 18; StGH, JW 1929, S. 58.
2) RG 128, Anh. 8.
3) Leibholz, JW 1929, S. 3042.
4) StGH in JW 1929, S. 2381.
5) Heller, S. 17 f.
6) StGH, Lammers-Simons, SS. 337, 348, 406. Ebenso das RG, Lammers-Simons, S. 462.
7) RG 128, Anh. 10.
8) So prWPG, siehe Isay DJZ 1930, S. 462.
9) So StGH, JW 1929, S. 2381.

Grau glaubt, daß die Wahlgleichheit nur die „Sphäre des Wählers“ umfasse, und daß die „Gleichheit der Parteien“ nach dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 109 I RV zu beurteilen sei.[10]

Wenzel nimmt an, daß die Wahlgleichheit sich nur auf die Stellung des Wählers zu seinen Mitwählern beziehe, daß aber für das Ermittlungsverfahren weder die Wahlgleichheit noch die Gleichheit des Art. 109 I RV gelte.[11]

Poetzsch-Heffter behauptet, daß die Zulassung von Unterschriften- und Hinterlegungsklauseln[12] nur insoweit berechtigt sei, als auch hinter einer formal verschiedenen Behandlung eine sachlich gleiche Behandlung verborgen sein könnte.[13]

Diese Aufzählung zeigt deutlich die Problematik des Gleichheitsbegriffes.

Es ist besonders erforderlich, über den Begriff der „formalen Gleichheit“ des StGH Klarheit zu schaffen, da der StGH in seinen sämtlichen Entscheidungen behauptet hat, daß eine formale Gleichheit, so wie er sie auffaßt, durch den Gleichheitssatz verlangt werde.

Der StGH behauptet keineswegs, daß die formale Gleichheit mit der mathematischen Gleichheit zusammenfalle.[14] Eine mathematische Gleichheit hat auch der StGH nie von der Wahlrechtsgesetzgebung gefordert. Der StGH hat noch nicht einmal den Ausdruck „mathematische Gleichheit“ gebraucht, abgesehen von seiner letzten Entscheidung, wo er ihn ausdrücklich ablehnt.[15]

Aber die formale Gleichheit steht nach Ansicht des StGH in engster Beziehung mit der mathematischen Gleichheit: die formale Gleichheit ist die mathematische Gleichheit, eingeengt durch die Ungleichheiten, die notwendigerweise, unumgänglich mit dem Wahlverfahren verbunden sind.

Die Ansicht des StGH tritt klar zu Tage, wenn er sagt: „Ein Verhältniswahlsystem ist . . . erst dann gleich, wenn es die Möglichkeiten, allen Wählern gleichen Einfluß zu gewähren, erschöpft, die in ihm selbst enthalten sind“.[16] — „Das Maß von Wahlrechtsgleichheit läßt sich nicht begrifflich, sondern nur im Rahmen des jeweiligen Wahlrechtsganzen bestimmen“.[17] — Einschränkungen der (mathematischen) Gleichheit, die verfassungsmäßig sein sollen, „müssen sich mit Notwendigkeit aus der Natur des Wahlverfahrens ergeben“[18], — „müssen sich aus dem Wesen des Wahlrechts er-

---

10) Grau, JW 1929, S. 2382 f.
11) Wenzel, S. 611 f.
12) Unterschriften- und Hinterlegungsklauseln sind zwei Arten der Bekämpfung von Splitterparteien, siehe unten S. 43 ff. und S. 47 ff.
13) Poetzsch-Heffter, Komm. Art. 22, Nr. 3.
14) Vergleiche oben S. 9.
15) RG 128, Anh. 11.
16) StGH in JW 1929, S. 2383.
17) a. a. O. S. 2383.
18) a. a. O. S. 2381.

geben".[19] — „Insbesondere bei den Wahlen muß deshalb die Gleichheit aller Deutschen soweit durchgeführt werden, als das Wahlsystem es zuläßt."[20]

Der Ansicht des StGH vom Erfordernis der formalen Gleichheit haben sich Lammers[21], Schelcher[22], und Jellinek[23] angeschlossen.[24]

Poetzsch-Heffter steht der Ansicht des StGH anscheinend ziemlich nahe.[25] Er behauptet, daß die Staatspraxis die Zulassung derartiger Differenzierungen (nämlich Unterschriften- und Hinterlegungsklauseln) nur insoweit mit Recht bejaht habe, als auch hinter einer formal verschiedenen Behandlung eine sachlich gleiche Behandlung verborgen sein könnte. — Was eine „sachlich gleiche Behandlung" ist, wird nicht gesagt. Maßstäbe zur Beurteilung werden nicht aufgezeigt.

Hatschek hält die Begründung des Urteils des StGH in RG 118 Anh. 22 ff. und bei Lammers-Simons S. 398 ff. nicht in jeder Hinsicht für überzeugend, hält es jedoch für zwecklos, gegenüber der nun einmal vorliegenden Entscheidung Bedenken geltend zu machen.[26] Die Begründung des Urteils des RWPG vom 20. Mai 1928 im RuPrVBl 1929 S. 417 f. hält er für sehr beachtlich. Die abweichende Ansicht des StGH[27] sei ziemlich formalistisch, aber die letztere würde doch wohl die maßgebende bleiben.[28]

Gegen den formalen Gleichheitsbegriff, — also für die Möglichkeit der Bekämpfung von Splitterparteien, — sind das RWPG[29], das prWPG[30], der bayrische StGH[31], Nawiasky[32], Lent[33], von Jan[34], Kaisenberg[35], Grau[36], Pohl[37], Anschütz[38], Apelt[39], Koch-Weser[40],

19) a. a. O. S. 2384.
20) RG 128, Anh. 8.
21) Lammers, JW 1929, S. 59.
22) Schelcher, Arch. öff. R., NF 17, S. 115 f.
23) Jellinek, Arch. öff. R., NF 15. S. 111. Neuerdings hat Jellinek die Entscheidung des StGH in RG 128, Anh. 1ff. ohne eigene Stellungnahme dargelegt, siehe „Die Zusammensetzung der Landesparlamente", S. 625.
24) Siehe auch die Ausführungen des damaligen Präsidenten des Reichsgerichts, Simons in der DJZ 1928, S. 197 ff., insbesondere S. 199.
25) Poetzsch-Heffter, Komm. Art. 22, Nr. 3.
26) Hatschek I, S. 369.
27) Vom 22. März 1929, siehe JW 1929, S. 2380 ff.
28) Inzwischen hat der StGH trotz des Festhaltens an der formalen Gleichheit seine formalistische Ansicht geändert, siehe unten S. 34 ff.
29) JW 1930, S. 1253 ff.
30) JW 1930, S. 588 f.
31) Münchener Neueste Nachrichten 1930, Nr. 44. Bayrische Verwaltungsblätter 78 (1930), S. 74 ff.
32) Münchener Neueste Nachrichten 1930, Nr. 78.
33) Bayrische Verwaltungsblätter 78 (1930), S. 177 ff.
34) Bayrische Verwaltungsblätter 78 (1930), S. 74 ff.
35) Kölnische Zeitung 1930, Nr. 88. Ru Pr V Bl 1929, S. 597 ff. Die Wahl zum Reichstag, S. 9.
36) JW 1929, S. 2380 ff.
37) Reichstagswahlrecht, S. 388.
38) Gutachten, S. 11 ff.
39) Apelt, Arch. öff. R., NF 18, S. 124 ff.
40) Koch-Weser, JW 1930, S. 106 ff.

Kiefer[41], Medicus[42], Braunias[43], Häntzschel[44], Wenzel[45], Hinrichs[46], Eyck[47], Heller[48], Isay[49] und Leibholz.[50]

Ueber die Begründung ihrer Ansicht und über das Maß an Ungleichheit, welches noch mit dem Gleichheitssatz vereinbar ist, sind sich die Gegner des formalen Gleichheitsbegriffes jedoch sehr uneinig. Darauf und auf die Tatsache, daß der StGH neuerdings trotz des Festhaltens an der formalen Gleichheit Maßnahmen gegen die Splitterparteien für vereinbar mit der Wahlgleichheit hält, wird noch bei der Auslegung selber einzugehen sein.

§ 7.

Auslegung des Gleichheitssatzes.

Das geltende Wahlverfahren läßt sich in vier große Abschnitte gliedern:

I. Die Aufstellung und Einreichung der Listen.
II. Die Abgabe der Stimmen.
III. Die Zählung der Stimmen.
IV. Die Ermittlung der gewählten Abgeordneten.

Schon diese Erkenntnis wird nicht überall bei den Untersuchungen verwertet.

Es ist unbestritten, daß der II. und III. Wahlabschnitt — die Abgabe und Zählung der Stimmen — der formalen Gleichheit unterworfen sind.

Streit herrscht darüber, ob auch beim I. und IV. Abschnitt die formale Gleichheit erfüllt sein muß.

Bei den Gegnern des formalen Gleichheitsbegriffes für sämtliche Wahlabschnitte kommen drei verschiedene Anschauungen vor:

a) Einige Schriftsteller behaupten, daß im I. und IV. Abschnitt die Wahlgleichheit keine formale, sondern irgend eine andere Gleichheit sei.[1] [2]

b) Andererseits wird behauptet, wohl der I. Abschnitt unterstehe der (formalen!) Wahlgleichheit, nicht aber der IV. Abschnitt. Dieser unterstehe vielmehr der Gleichheit des Art. 109 I RV.[3]

41) Württ Rpfl Z 21 (1928), S. 113 ff.
42) Ru Pr V Bl 1930, S. 542.
43) Z Pol 19 (1930), S. 473 ff.
44) Ru Pr V Bl 1929, S. 787 ff.
45) Die rechtlichen Grundlagen, S. 604 ff. Insbes. S. 610.
46) Hinrichs, Die Grenzen der Verfassungsautonomie, S. 55 ff.
47) Vossische Zeitung 1930, Nr. 42.
48) Die Gleichheit, S. 11 ff.
49) Die Rechtsprechung des RWPG, DJZ 1930, S. 459 ff.
50) JW 1929, S. 3042 ff.

1) Welcher Art diese andere Gleichheit ist, ist wiederum unter den Vertretern dieser Ansicht streitig.
2) Heller, S. 23 ff.; Leibholz, JW 1929, S. 3042 ff.
3) Grau, JW 1929, S. 2382 ff.

c) Endlich wird die Ansicht vertreten, daß der IV. Abschnitt weder der Wahlgleichheit noch der Gleichheit des Art. 109 I RV unterstehe.[4]

Um einen festen Standpunkt zur Beurteilung zu gewinnen, ist zunächst die Geschichte der Wahlgleichheit und das Verhältnis zu anderen Gleichheitsgründen zu untersuchen.

In der RV ist an verschiedenen Stellen das Gebot einer Gleichheit aufgestellt, am allgemeinsten in Art. 109 I RV. Zum Streit über die Auslegung des Art. 109 I RV braucht hier keine Stellung genommen zu werden. Sieht man, wie Anschütz[5], in ihm nur ein Gebot an den Richter und die Verwaltung, so braucht sich der Gesetzgeber um das Gebot nicht zu kümmern. Diejenigen, wie Triepel[6], die im Art. 109 I RV ein an den Gesetzgeber gerichtetes Gebot erblicken, gehen nicht so weit, eine formale Gleichheit zu fordern, sondern nur „alles gleich zu behandeln, was ungleich Willkür, d. h. auf dem Mangel einer ernsthaften Erwägung beruhen würde". Aber auch bei diesem Standpunkt kann der Gleichheitsbegriff des Art. 109 I RV nicht etwa in Art. 17 oder 22 RV eingesetzt werden, da es unbestritten ist, daß die Gleichheitsgrundsätze der RV für die Wahlen zur Volksvertretung in mancher Hinsicht als formale Gleichheitssätze gewertet sein wollen. Von dieser Seite aus ist also ein brauchbares Auslegungsergebnis nicht zu finden. Denn in welcher Hinsicht und in welchem Umfang die formale Gleichheit durch die RV verlangt wird, ist damit nicht gesagt.[7]

Brauchbar sind die Ergebnisse einer Untersuchung der Geschichte der Wahlgleichheit.

Die Bismarcksche Verfassung schrieb in Art. 20 nur ein allgemeines, direktes und geheimes Wahlrecht vor. Wenn auch die RV nichts von einem „gleichen" Wahlrecht erwähnte, so wurde das Reichstagswahlrecht doch als ein solches aufgefaßt.[8]

Trotzdem war keine restlose Gleichheit vorhanden. Schon gleich nach Erlaß des Wahlgesetzes bestand eine Ungleichheit durch die Vorschrift, daß auf jeden Einzelstaat mindestens ein Abgeordneter entfallen solle.[9] Es waren also in den kleinen Einzelstaaten weniger Stimmen nötig, um einen Abgeordneten ins Parlament zu bringen, als z. B. in Preußen. Diese Ungleichheit wurde späterhin durch die verschieden schnell anwachsende Bevölkerung vermehrt. In den Industriebezirken wuchs die Bevölkerung erheblich schneller als auf dem Lande. Da die Wahlkreise dieselben geblieben waren, erlangten die bäuerlichen Schichten gegenüber der Industrie- und

4) Wenzel, S. 611f.
5) Anschütz, Komm. Art. 109.
6) Triepel, Goldbilanzenverordnung und Vorzugsaktien (1924), S. 30.
7) Siehe auch das RWPG in JW 1930 S. 1254, welches sich überhaupt gegen jegliche Uebertragung des Gleichheitsbegriffes von Art. 109 I RV wendet.
8) Laband, S. 76. StGH, JW 1929, S. 2382.
9) Thoma, S. 77; Grau, JW 1929, S. 2384.

Stadtbevölkerung einen stärkeren Einfluß auf das Wahlergebnis als ihrer zahlenmäßigen Stärke entsprach.[10] In dem Wahlgesetz befand sich zwar die Bestimmung, daß von Zeit zu Zeit die Wahlkreiseinteilung erneuert werden sollte, mit dem Ziel aus etwa 100 000 Einwohnern einen Wahlkreis zu bilden.[11] Aus Furcht vor der Sozialdemokratie unterblieb die Ausführung dieser Vorschrift[12], da in den Industriegebieten die Sozialdemokratie stärker als auf dem Lande vertreten war. 1912 bestand der kleinste Wahlkreis Schaumburg-Lippe aus 46 650 Einwohnern, während der größte Teltow-Charlottenburg 1 282 000 Einwohner enthielt. Auf beide Kreise entfiel aber nur je ein Abgeordneter.

Darüber, daß dieser Zustand keine völlige Gleichheit darstellte, war man sich klar.[13] Im IV. Abschnitt des Wahlverfahrens war diese Ungleichheit vorhanden, denn bei der Ermittlung der gewählten Abgeordneten wurden die Stimmen verschieden bewertet, je nachdem sie in dem einen oder dem anderen Wahlkreis abgegeben worden waren. Die Gleichheit im I. Wahlabschnitt spielte im alten Mehrheitswahlrecht keine Rolle. Man betrachtete das Wahlrecht also dann als gleich, wenn im II. und III. Abschnitt des Wahlverfahrens die formale Gleichheit verwirklicht war.[14] Innerhalb des Wahlkreises konnte also keiner durch seine Stimmabgabe das Wahlergebnis anders beeinflussen, als es ein beliebig anderer Wähler an seiner Stelle hätte tun können.

Verschiedentlich ist hieraus nun folgende Schlußfolgerung gezogen worden: Wenn schon das alte Wahlrecht ein gleiches war, falls im II. und III. Wahlabschnitt die formale Gleichheit herrschte, so muß dasselbe erst recht für das heutige Wahlrecht gelten, das eine viel geringere Ungleichheit in der Bewertung der Stimmen — also im IV. Abschnitt — vorsieht.[15]

Der StGH ist dieser Auffassung mit Recht entgegengetreten.[16] Denn es wird dabei nicht geprüft, ob nicht vielleicht dem Gleichheitssatz im Verhältniswahlrecht eine ganz andere Bedeutung zukommt, als im Mehrheitswahlrecht. Auch bleibt die Tatsache unbeachtet, daß die heutige Wahlrechtsgleichheit in einer ausgesprochen demokratischen Verfassung steht. Es wird ferner nicht untersucht, ob nicht die Auffassung von der Wahlrechtsgleichheit sich in der Zwischenzeit geändert hat.

In dem Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. Nov. 1918 taucht zum ersten Mal im Reichsrecht der Ausdruck "gleiches Wahlrecht" auf. Die Wahlgleichheit war nichts anderes als

10) Laband, S. 76.
11) § 5 des Wahlgesetzes vom 31. Mai 1869.
12) Thoma, S. 77.
13) Laband, S. 76.
14) Sachlich ebenso RWPG, JW 1930, S. 1253 f.
15) So das Land Württemberg, siehe StGH, JW 1929, S. 2382.
16) StGH in JW 1929, S. 2382.

der Gegensatz zum Mehrstimmenwahlrecht und vor allem zum Dreiklassenwahlrecht, welches vor der Revolution 1918 in immer steigendem Maße bekämpft wurde.[17] [18] Damit war der Sozialdemokratie die Beseitigung des preußischen Dreiklassenwahlrechts[19], des sächsischen Mehrstimmenwahlrechts[20] und aller übrigen ungleichen Wahlrechte gelungen, da das gleiche Wahlrecht für „alle Wahlen zu öffentlichen Körperschaften" vorgeschrieben wurde.

Bezeichnend ist die Verordnung der Volksbeauftragten vom 30. Nov. 1918 über die Wahlen zur Nationalversammlung, die der zwingenden Vorschrift des Aufrufes vom 12. Nov. 1918 durch die Bestimmung: „Jeder Wähler hat eine Stimme" entsprach. Offenbar glaubte man durch diese Bestimmung das Gleichheitsgebot zu umschreiben. Diese Fassung zeigt ganz deutlich, daß man unter gleichem Wahlrecht nur die Gleichheit des II. und III. Abschnitts verstand. Gegen diese Gleichheit verstieß das Dreiklassenwahlrecht, welches auf einer Ungleichheit bei der Stimmabgabe beruhte, je nachdem in welcher Klasse sich der Einzelne gemäß seines Steueraufkommens befand.[21]

Die Stimme desjenigen, der sich in der ersten Steuerklasse befand, hatte ein viel größeres Gewicht, als die Stimme desjenigen, der sich in der zweiten Klasse befand und ein noch erheblicheres Gewicht, als die Stimme desjenigen, der sich in der dritten Klasse befand.

Bei der Fassung „Jeder Wähler hat eine Stimme" ist noch klar ersichtlich, daß man bloß an eine formale Gleichheit bei Abgabe und Zählung der Stimmen dachte.

Hat sich die Ansicht des Gesetzgebers geändert, als in der Nationalversammlung der Satz „Jeder Wähler hat eine Stimme" in den Ausdruck „gleiche Wahl" verwandelt wurde?

Unbestritten ist, daß der Inhalt des Satzes „Jeder Wähler hat eine Stimme" in den Grundsatz der Wahlgleichheit aufgenommen worden ist. Streit herrscht darüber, ob in dem Gleichheitssatz nicht mehr enthalten ist. Genauer ausgedrückt, handelt es sich um die Frage: Ist durch den Gleichheitssatz eine restlose formale Gleichheit für sämtliche Wahlabschnitte vorgeschrieben worden, oder unterliegt der I. und IV. Abschnitt des Wahlverfahrens einer anderen Gleichheit, als der II. und III. Abschnitt, oder untersteht der I. und IV. Abschnitt gar keinem Gleichheitsgebot?

---

17) Ebenso prWPG, JW 1930, S. 588 ff. RWPG, DJZ 1930, S. 1253. StGH, JW 1929, S. 57.

18) Ueber den Kampf gegen das Dreiklassenwahlrecht, vergl. R. Schmidt, Einführung in die Rechtswissenschaft (1923), S. 180 f.

19) Ueber das Dreiklassenwahlrecht, vergl. Hatschek I S. 368.

20) Ueber das sächsische Mehrstimmenwahlrecht, vergl. Otto Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, S. 132 f.

21) Siehe auch prWPG, JW 1930, S. 587 ff.

Aus den Protokollen ist eine Aenderung der Auffassung des Gesetzgebers nicht zu entnehmen.[22]

In den Preuß'schen Vorentwurf wurde in § 12 (jetzt Art. 17 RV) der Ausdruck „gleiche Wahl" gebraucht, in § 31 (jetzt Art. 22 RV) wurde dieser Ausdruck mit den Worten umschrieben: „. . .wobei jeder Wähler eine Stimme hat". Auch hier ist noch klar ersichtlich, daß man unter Wahlgleichheit nichts anderes verstand, als man es früher getan hatte.

Durch die Wahlrechtsgrundsätze der RV wollte man jede Art von antidemokratischer Mehrheits- oder Minderheitsherrschaft ausschließen. Der Gesetzgeber wollte nicht nur den Gegensatz zum Dreiklassen- und Mehrheitswahlrecht betonen, sondern sehr stark auch den Gegensatz zur Diktatur des Proletariats, die gerade damals in Rußland in Form der Räteverfassung errichtet worden war. So sagte Dr. Haas in der Nationalversammlung:[23] „Nach der jetzt beratenen Verfassung des Deutschen Reichs ist die Räterepublik verfassungswidrig. Die Räterepublik verstößt insbesondere gegen die Grundprinzipien, die wir in Art. 17 RV aufgestellt haben, wonach die Volksvertretung in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt werden muß . . ." Gerade durch den Gleichheitsgrundsatz wollte man das Klassen- und Mehrstimmenwahlrecht ausschließen.[24]

Der StGH behauptet aber, daß die Verfassung jede Art der Wahlungleichheit abgelehnt habe, deren mögliche Formen bei Erlaß der Verfassung noch nicht zu übersehen waren.[25]

Mag man auch diese Behauptung ungeprüft als richtig anerkennen, so besagt sie doch nichts weiter, als daß aus dem Sinn der RV folge, daß die gesamte Wahl der Wahlgleichheit unterstehe. Daraus folgt aber noch keineswegs, daß die Wahlgleichheit im I. und IV. Wahlabschnitt formal sein muß.[26] Denn es steht ja keineswegs fest, daß die Wahlgleichheit in sämtlichen Wahlabschnitten denselben Inhalt haben muß.

Im übrigen kommt es hier darauf an, zu erkennen, welche Vorstellung in der Nationalversammlung mit dem Ausdruck „gleiche Wahl" verbunden wurde. Weiter unten wird zu erörtern sein, welche Folgerungen sich aus dem Geist der RV ergeben.[27]

Und da ist nochmals zu betonen, daß der Verfassungsgesetzgeber alle antidemokratischen Herrschaftsformen verbieten wollte, durch den Gleichheitssatz alle die möglichen Verschiedenheiten, die

---

22) Eine gute Uebersicht über die Verhandlungen vermittelt Kaisenberg, RuPrVBl 1929, S. 598.

23) Pl, S. 1258 C.

24) Ebenso StGH bei Lammers-Simons, S. 336. RG 128, Anh. 8.

25) RG 128, Anh. 8.

26) Vergl. auch unten S. 25 f.

27) Siehe unten S. 23 f.

auf einer Ungleichheit bei der Stimmabgabe oder der Stimmenzählung beruhen.

Ganz scharf hat Leibholz ausgesprochen, daß „Wahlrechtsdifferenzierungen, die mit der individuellen Wertverschiedenheit der Staatsbürger motiviert und gerechtfertigt werden, mit der insoweit formal zu denkenden Wahlrechtsgleichheit kollidieren".[28]

Noch ein anderer Grund spricht gegen die Auffassung, daß der Gesetzgeber eine Formalisierung sämtlicher Wahlrechtsabschnitte beabsichtigte.

Dieselbe Nationalversammlung, die die Wahlrechtsgleichheit vorgeschrieben hat, hat in dem auch von ihr beschlossenen Reichswahlgesetz die formale Gleichheit im IV. Abschnitt nicht erfüllt. Nach § 32 RWG kann einem Reichswahlvorschlage höchstens die gleiche Zahl der Abgeordneten zugeteilt werden, die auf die ihm angeschlossenen Kreiswahlvorschläge entfallen sind. Also eine bewußte Benachteiligung von Parteien, die nur eine geringe Zahl von Anhängern in den einzelnen Wahlkreisen haben. Diese Ungleichheit ist von keinem der Abgeordneten als verfassungsändernd bezeichnet worden.[29] (Wohl aber die §§ 38 a und 2 des RWG!).

Es ist deshalb anzunehmen, daß die Nationalversammlung in § 32 RWG ihre Anschauung von der Wahlrechtsgleichheit nicht preisgegeben hat, zumal Verfassung und RWG fast gleichzeitig geschaffen worden sind.

Es ergibt sich also, daß man bei der Fassung „gleiche Wahl" nicht eine Formalisierung der Gleichheit sämtlicher Wahlabschnitte beabsichtigte.

Das bisher über die Entstehungsgeschichte Gesagte gibt der StGH zu.[30] Er behauptet aber gleichzeitig, daß er die Aeußerungen in der Nationalversammlung nicht für beweiskräftig halte.

Diesem ist insofern zuzustimmen, als bisher nur zwei Auslegungsfaktoren berücksichtigt worden sind.[31] Gerade kurz nach Erlaß eines Gesetzes pflegt die Geschichte, pflegen insbesondere die Aeußerungen im Parlament zu stark in den Vordergrund gerückt zu werden. Um zu einem richtigen Auslegungsergebnis zu gelangen, ist die Berücksichtigung sämtlicher Auslegungsfaktoren notwendig, nicht aber die willkürliche Betonung irgend eines Faktors.

Ungeprüft blieb bisher der Zusammenhang des Rechts, die Stellung des Gleichheitssatzes in der demokratischen Weimarer Verfassung.

Und gerade hierauf stützt sich die Ansicht des StGH.

---

28) JW 1929, S. 3042.

29) Sten Ber 334, S. 5374 f., vergl. RWPG, JW 1930, S. 1255; Heller, S. 10 f.

30) RG 128, Anh. 8. Der oben erwähnte Einwand des StGH (S. 42/43) betrifft nicht die Geschichte der Gleichheit des Wahlrechts bis zur RV, sondern eine Schlußfolgerung, die sich aus dem Sinn und dem Geist der RV ergebe.

31) Einmal das Verhältnis von dem allgemeinsten Gleichheitsgebot zur Wahlgleichheit, S. 36 f. — dann die Geschichte der Wahlgleichheit bis zur RV, S. 37 ff.

Der StGH behauptet nämlich: die Gleichheit der Wahl kekomme eine erweiterte Bedeutung durch die ebenfalls von der RV vorgeschriebene Verhältniswahl.[32] Dieser Satz kann richtig oder unrichtig sein, je nachdem was man unter der „erweiterten Bedeutung" versteht.

Anscheinend hat der StGH folgende Erwägungen angestellt: Da bei der Verhältniswahl der I. und IV. Wahlabschnitt gegenüber der Mehrheitswahl eine erhöhte Bedeutung erhält, ist die Wahlrechtsgleichheit auch für diese beiden Wahlabschnitte vorgeschrieben. Da nun ferner in den beiden mittleren Wahlabschnitten die formale Gleichheit vorgeschrieben ist, so gilt mithin die formale Gleichheit für die gesamte Wahl.

Die erste Schlußfolgerung ist richtig, die zweite nicht. Die Wahlgleichheit der Art. 17 und 22 RV umfaßt tatsächlich die sämtlichen Wahlabschnitte.[33] Das folgt einmal aus der Verbindung des Gleichheitssatzes mit dem Grundsatz der Verhältniswahl. Die Verhältniswahl ist zwar nicht begrifflich, aber in der Regel eine Listenwahl mit der Maßgabe, daß nur für einen eingereichten und zugelassenen Wahlvorschlag eine Stimme gültig abgegeben werden kann.[34] Ferner wird die Stimmenverwertung — gerade die Verwertung der für die kleinen Parteien abgegebenen Stimmen — viel bedeutungsvoller und verwickelter als bei der Mehrheitswahl. Daß die Wahlgleichheit die gesamten Wahlabschnitte umfaßt, folgt ferner aus dem ausgeprägt demokratischen Charakter der RV, der auf eine möglichst umfassende und vielseitige Gleichheit aller Staatsbürger gerichtet ist. In diesem Sinne verstanden, ist es auch richtig, wenn der StGH sagt: „In der RV ist klar zum Ausdruck gelangt, daß die Gleichheit aller Staatsbürger den Grundzug der neuen Staatsordnung bildet".[35] Aus der richtigen Behauptung des StGH folgt also, daß der I. und IV. Wahlabschnitt von der Wahlgleichheit mitumfaßt werden, nicht aber, daß die Gleichheit in diesen Abschnitten formal sein muß.

Aus dem Ausdruck „gleiche Wahl" ergibt sich jedenfalls kein Gegengrund dafür, daß man nicht „gleich" auf die ganze Wahl beziehen kann und muß.

Grau behauptet demgegenüber, daß die Wahlgleichheit nur die „Sphäre des Wählers" betreffe, die „Sphäre der Parteien" richte sich nach Art. 109 I RV.[36] Die Sphäre des Wählers umfaßt nach Grau den I.—III. Wahlabschnitt, die Sphäre der Parteien den IV. Abschnitt.[37]

32) JW 1929, S. 57.

33) A. A. Grau, JW 1929, S. 2382 ff. (siehe unten S. 24 ff.) und Wenzel S. 611 f. (siehe unten S. 28 f.)

34) vergl. Hatschek I, S. 370.

35) RG 128, Anh. 8.

36) JW 1929, S. 2382.

37) a. a. O. S. 2383.

Durch die von Grau gebrauchte Umschreibung wird der Sachverhalt nicht klarer. Denn betrifft die Geldhinterlegung oder die Unterschriftenklausel[38] nicht auch die Stellung der Parteien zueinander? Und: wird nicht auch bei der Ermittlung der gewählten Abgeordneten die Stellung des Wählers zu anderen Wählern, die „Sphäre des Wählers" berührt? Der I. Wahlabschnitt berührt also die Sphäre des Wählers u n d die der Parteien; dasselbe ist beim IV. Wahlabschnitt der Fall.

„Weil die Einzelstimme als solche fast nie irgend einen Erfolgswert besitzt", (?)[39] „weil sie regelmäßig weggedacht werden könne, ohne daß sich am Ergebnis das mindeste ändere", müsse zwischen Gleichheit der Wähler und Gleichheit der Parteien unterschieden werden.[40] Der Grund zu dieser Behauptung ist also die Tatsache, daß es bei jedem Wahlrecht Stimmen gibt, die nicht zur Wahl eines Abgeordneten ausreichen, die daher bei der Bewertung oder Verwertung der Stimmen ausscheiden, deren Vorhandensein im Hinblick auf die Verteilung der Abgeordnetensitze gleichgültig ist. Diese Schlußfolgerung ist unrichtig. Aus der Tatsache, daß es n o t w e n d i g e r w e i s e Stimmen gibt, die bei der Bewertung ausscheiden, kann nicht die Gültigkeit von Vorschriften bewiesen werden, die k ü n s t l i c h e r w e i s e Stimmen bei der Bewertung ausscheiden.

Als letzten Grund führt Grau an, daß bei der Listenaufstellung eine Tätigkeit des Wählers vorhanden sei, daß aber bei der Verteilung der Sitze eine solche Tätigkeit fehle. Daraus ergebe sich, daß auf die Verteilung der Sitze die Wahlgleichheit keine Anwendung finde, weil die Wahlgleichheit sich bloß auf die Stellung des Wählers zu seinen Mitwählern beziehe.[41]

Diese Begründung ist die scheinbar beweiskräftigste. Bei näherem Zusehen findet sich auch in dieser Beweisführung eine Unrichtigkeit. Es ist unzweifelhaft ein Verdienst von Grau, auf den Unterschied von Geschäft des Wählens (durch die Wähler!) und Geschäft der Sitzeverteilung (durch den Staat!) hingewiesen zu haben. Dies ist jedoch nur eine Teilerkenntnis.

Unrichtig ist es, daß Grau einseitig die Tätigkeit des Staates im IV. Wahlabschnitt betont — (und eben daraus eine besondere Stellung und Behandlung des IV. Abschnitts herleiten will).

Die Tätigkeit des Staates findet sich einmal im III. Wahlabschnitt. Daß aber die Zählung der Stimmen der Wahlgleichheit, und zwar der formalen Gleichheit untersteht, wird auch von Grau nicht bestritten. Bei folgerichtiger Durchführung seiner Behauptung

---

38) Geldhinterlegung und Unterschriftenerfordernis bewirken eine Ungleichheit im I. Wahlabschnitt, siehe unten S. 43ff. und S. 47ff.

39) Ueber den Begriff des Erfolgswertes siehe unten S. 30f.

40) JW 1929, S. 2383.

41) a. a. O. S. 2383.

müßte er allerdings zu dem entgegengesetzten Ergebnis kommen. Es ist jedoch ganz ausgeschlossen, daß der Staat die von irgend welchen Personengruppen oder Bevölkerungsschichten abgegebenen Stimmen verdoppeln oder verdreifachen könnte. Die Ungleichheit der Mehrstimmenwahl braucht durchaus nicht darin zu bestehen, daß einige Wähler mehrere Stimmen abgeben können, sondern es kann auch so sein, daß der Staat die abgegebenen Stimmen (derart, daß jeder Wähler eine Stimme abgibt) verschieden hoch einschätzt. Praktisch laufen die beiden Verfahren auf dasselbe hinaus; der Unterschied liegt darin, daß im ersteren Fall die Ungleichheit bei Abgabe der Stimmen besteht, daß im zweiten Fall die ungleiche Behandlung erst bei der Zählung erfolgt, und daß bei Abgabe der Stimmen nur eine Ursache für die spätere Ungleichheit gesetzt wird.

Grau kommt es darauf an, einen Unterschied zwischen dem Ermittlungsverfahren (IV. Abschnitt) und der Aufstellung von Wahlvorschlägen (I. Abschnitt) zu ermitteln. Ein Unterschied besteht — jedoch in anderer Form, als Grau es behauptet.

Auch im I. Wahlabschnitt, was allgemein — vorläufig auch hier — durch den Ausdruck „Aufstellung und Einreichung der Listen" bezeichnet wird, tritt eine Tätigkeit des Staates ein, die nicht zum Geschäft des Wählens durch den Wähler gehört.

Die Aufstellung von Wahllisten gehört in Wirklichkeit garnicht zur „Wahl, die gleich sein muß", weil die Listenaufstellung dieselbe Bedeutung hat, wie die Ueberlegung des Wählers vor der Stimmabgabe, welcher Partei er seine Stimme geben soll. Alle möglichen Personengruppen können alle nur denkbaren Listen „aufstellen". Deshalb berührt eine Gleichheit oder Ungleichheit der Wahl nicht im geringsten die Listenaufstellung.

Erst die Einreichung der Wahlvorschläge ist ein Teil der Wahl, vergleichbar mit der Stimmabgabe des Wählers am Wahltage.

Dann findet eine Zählung der auf den eingereichten Listen befindlichen Personen durch die Wahlbehörden statt, so wie es nach der Wahl mit den abgegebenen Stimmen der Fall ist.

Und endlich findet eine Ermittlung der gültig aufgestellten Listen durch die Behörden statt, ebenso wie die Ermittlung der gewählten Abgeordneten nach der Zählung der Stimmen.

Weil im I. Wahlabschnitt die Dinge viel einfacher liegen, als bei den nachfolgenden Wahlakten, ist man leicht geneigt, einige der ganz klaren und selbstverständlichen Vorgänge unbeachtet zu lassen.

Aus diesen Ueberlegungen folgt, daß die oben gegebene Einteilung des Wahlverfahrens[42] ausführlicher und genauer gestaltet werden kann und muß. Das Wahlverfahren ist nach dem oben Gesagten folgendermaßen einzuteilen:

42) Siehe oben S. 18.

1. Einreichung der Listen.
2. Zählung der Stimmen auf den Listen.
3. Ermittlung der gültigen Listen.
4. Abgabe der Stimmen.
5. Zählung der Stimmen.
6. Ermittlung der gewählten Abgeordneten.

Von der Wahlgleichheit wird jedenfalls nicht berührt die Aufstellung der Listen und der Entschluß des Wählers, welcher Liste er seine Stimme geben soll.

Nach dieser Wahleinteilung sind die Abschnitte 4 und 5 der formalen Gleichheit unterstellt.

Wie steht es nun mit den ersten drei Abschnitten, auf die Grau die Wahlrechtsgleichheit, also nach ihm die formale Gleichheit angewendet wissen will?

Wie Grau mit Recht ausführt, ist die Einreichung der Wahlvorschläge ein Recht der Wähler, das notwendige Voraussetzung des Wählens selbst ist.[43]

Es wäre deshalb falsch, die Einreichung der Listen als nicht zum Wahlrecht gehörig zu betrachten. Das Land Hessen hat einmal versucht, die Einreichung der Listen zur „Wahlvorbereitung" statt zur Wahl selber zu rechnen.[44] Der StGH ist dieser Auffassung mit Recht entgegengetreten.[45]

Damit ist die Untersuchung aber nur einen Schritt weitergekommen. Denn es steht bloß fest, daß der 1. Wahlabschnitt von der Wahlgleichheit mitumfaßt wird. Es soll gezeigt werden, daß diese Gleichheit keine andere als eine formale sein kann.

Der erstere Wahlabschnitt betrifft nur die Stellung der Wähler untereinander. Könnte es möglich sein, daß ein Wähler durch seine Unterschrift auf einer Liste mehr erreichen kann, als es ein anderer auf irgend einer Liste fertig bringen könnte? Oder anders ausgedrückt: Ist es möglich, daß ein Unterzeichner nicht nur eine Stimme für den Wahlvorschlag abgibt, sondern mehrere?

Die Frage darf unbedenklich verneint werden. Die Einreichung der Listen ist so innig mit der Abgabe der Stimmen verbunden, daß die letztere nicht ohne die erstere möglich ist. Es besteht ferner eine so große Wesensverwandtschaft zwischen dem 1. und 4. Wahlabschnitt, daß die formale Gleichheit, die für den 4. Wahlabschnitt besteht, auch für den ersten Abschnitt Anwendung finden muß. Eine andere Auslegung würde dem von der Verfassung bezweckten Wahlrecht völlig zuwiderlaufen.

43) JW 1929, S. 2383.

44) Siehe StGH, JW 1929, S. 58. In dem Hessischen Landtagswahlgesetz vom 16. März 1921 ist die Einreichung der Wahlvorschläge in dem „Wahlvorbereitung" überschriebenen Abschnitt III geregelt. — Wahrscheinlich beruht auch hier der Irrtum auf der (oben S. 26) erwähnten Verwechslung von Aufstellung und Einreichung der Listen!

45) StGH, JW 1929, S. 58.

Aus den gleichen Gründen muß der Wahlabschnitt 2 — die Zählung der Stimmen auf den eingereichten Listen — der formalen Gleichheit unterstehen.

Bei dem Abschnitt 3 ist noch nicht ernsthaft bestritten worden, daß er der Wahlgleichheit untersteht.[46] Bei der Wesensähnlichkeit mit dem Abschnitt 6 erscheint es naheliegend, auch diesen letzteren Abschnitt der Wahlrechtsgleichheit zu unterstellen. Ihre Bestätigung findet diese Vermutung in den oben angegebenen Gründen.[47]

Gegen die Einbeziehung der Stimmenverwertung unter die Wahlrechtsgleichheit hat sich außer Grau noch Wenzel gewandt.[48]

Wenzel begeht denselben Fehler wie Grau, indem er die Wahlgleichheit auf das Verhältnis des Wählers zu seinen Mitwählern bezieht und nicht auf das Ermittlungsverfahren betreffend die gewählten Abgeordneten; auch er übersieht, daß es ein „Ermittlungsverfahren betreffend die gültigen Wahlvorschläge" gibt.

Da Wenzel nicht zugeben will, daß die Wahlgleichheit in ihren einzelnen Abschnitten eine verschiedene sein kann[49], (er behauptet ebenso wie Heller, daß das Ermittlungsverfahren jedenfalls nicht der formalen Gleichheit untersteht) wendet er sich gegen die „Aufweichung des Gleichheitsbegriffes". Nun ist aber noch nicht bewiesen, daß die Wahlgleichheit im Ermittlungsverfahren nicht formal ist. Aber selbst wenn es bewiesen werden sollte, so spricht das noch nicht für Wenzels Ansicht. Denn es ist kein Grund einzusehen, weshalb die Wahlrechtsgleichheit in den sehr verschiedenen Wahlabschnitten stets die gleiche sein m u ß. Für diese Voraussetzung hat Wenzel den Beweis nicht erbracht. Aus der Tatsache, daß die Wahlgleichheit in einem gewissen Abschnitt der Wahl eine andere als in einem anderen Abschnitt ist[50], kann nicht geschlossen werden, daß die eine Wahlgleichheit überhaupt keine Gleichheit sei.

Nach Wenzel soll weder die Wahlgleichheit noch die Gleichheit des Art. 109 RV für das Ermittlungsverfahren (den 6. Wahlabschnitt) maßgeblich sein.[51] Aus dem Sinn der Vorschrift einer Wahlgleichheit ist jedoch nicht zu entnehmen, daß man dem Gesetzgeber unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältniswahl freie Hand in der Gestaltung des Ermittlungsverfahrens lassen wollte. Aus der Tatsache, daß im Kaiserreich die Ungleichheit im Ermittlungsverfahren als Ungleichheit empfunden wurde[52], und daß die Weimarer Verfassung auf eine möglichst vielseitige Gleichheit der

46) Siehe oben S. 27, Anm. 44. Wenn in der Literatur die Rede von Aufstellung oder Einreichung der Wahlvorschläge ist, so wird immer an die Wahlabschnitte 1—3 gedacht, (= Wahlabschnitt I).

47) S. 23 f.

48) Wenzel, S. 611f.

49) a. a. O. S. 612, 611.

50) Dies kann, zur Widerlegung von Graus Auffassung, einmal als bewiesene Tatsache angesehen werden; ob es wirklich bewiesen werden kann, bleibe dahingestellt.

51) a. a. a. S. 611f.

52) Laband, S. 76. — Siehe oben S. 19 f., insbesondere S. 20, Anm. 13.

Staatsbürger gerichtet ist, ist zu entnehmen, daß auch das Ermittlungsverfahren der Wahlgleichheit unterstellt werden muß.

Aus allen diesen Gründen folgt, daß die Wahlgleichheit sich auf sämtliche Abschnitte des Wahlverfahrens erstreckt.

Es ist festgestellt worden, daß bei der Einreichung von Listen, der Zählung der abgegebenen Unterschriften, der Abgabe und Zählung der Stimmen die formale Gleichheit zwingend vorgeschrieben ist. Zu untersuchen bleibt noch, ob die Wahlrechtsgleichheit bei der Ermittlung der gültig aufgestellten Listen und bei der Ermittlung der gewählten Abgeordneten auch formal sein muß.

Zu diesem Zweck müssen die in der Literatur und Rechtsprechung gebrauchten Ausdrücke, die sich auf die Wahlgleichheit beziehen, etwas näher betrachtet werden.

Was der StGH unter formaler Gleichheit versteht, wurde schon dargelegt.[53] Der StGH hat in seiner letzten Entscheidung von „absoluter Gleichheit" gesprochen.[54] Anscheinend meint er damit die mathematische Gleichheit. Das ist schon aus dem Wortsinn von absolut zu schließen. Auch sagt der StGH: die Vorschriften der Art. 17 und 22 RV „zielen" auf eine absolute Gleichheit. Wenn eine Vorschrift nur auf etwas zielt, so verlangt sie es noch nicht. Da aber der StGH die logisch-mathematische Gleichheit ausdrücklich ablehnt[55], ist anzunehmen, daß er sie der absoluten Gleichheit gleichsetzt.

Leibholz hat den Begriff der „wertbezogenen Gleichheit" gebraucht.[56] Ausgehend von Art. 109 I RV versteht er unter wertbezogener Gleichheit eine Einschränkung der absoluten Gleichheit durch Differenzierungen auf dem Gebiete des Wahlrechts, die nicht willkürlich sind, d. h. die aus einem einleuchtenden Grund in einer der Natur und dem Wesen der Sache offenbar entsprechenden Weise statuiert sind. Bei vorgeschriebener wertbezogener Gleichheit wäre also eine größere Einschränkung der mathematischen Gleichheit als bei vorgeschriebener formaler Gleichheit möglich.

Heller kommt bei anderer Begründung sachlich zu demselben Ergebnis.[57] Ein gleiches Wahlrecht dürfe keine ungerechtfertigten Unterscheidungen im Stimmgewicht (d. h. bei Abgabe und Zählung der Stimmen) und müsse alle gerechtfertigten Unterscheidungen machen (z. B. bei der Ermittlung der gewählten Abgeordneten). Die Unterscheidungen, die es macht, müssen sachlich begründet sein, d. h. auf vernünftigen und ausschlaggebenden Erwägungen in der Natur der Sache beruhen, derart, daß das Gesetz nur durch solche Unterscheidungen dem inneren Zweck der Ordnung der betreffenden Lebensverhältnisse gerecht wird.

53) Siehe oben S. 16 f.
54) RG 128, Anh. 8.
55) RG 128, Anh. 11. Vergl. oben S. 16, Anm. 15.
56) JW 1929, S. 3042.
57) Heller, S. 17 f.

Nicht mit Unrecht ist Heller vorgeworfen worden, daß sein Gleichheitsbegriff reichlich dehnbar und unbestimmt sei.[58] Es wäre deshalb für die weitere Untersuchung von Vorteil, wenn der Unterschied zwischen der formalen Gleichheit und der Gleichheit, so wie sie Heller und Leibholz auffassen, klarer und schärfer herausgearbeitet werden könnte.

Hinrichs behauptet, daß es sich um die Frage handle, ob neben unvermeidlichen Abweichungen von der mathematischen Gleichheit auch noch vermeidbare gültig seien.[59] Die unvermeidlichen Abweichungen sind die, die unter die formale Gleichheit fallen.[60] Der Begriff der vermeidbaren Abweichungen ist jedoch ganz farblos, da nicht gesagt ist, welche vermeidbaren Abweichungen gemeint sind.

Es muß also ein anderer Weg beschritten werden. Die Einschränkungen der mathematischen Gleichheit, die der StGH unter dem Begriff der formalen Gleichheit zusammenfaßt, sind wahltechnischer Natur. Um eine geordnete Wahl durchführen zu können, um überhaupt eine Wahl zu ermöglichen, sind Ungleichheiten notwendig, die am besten als Einschränkungen aus wahltechnischen Gründen bezeichnet werden.

Die verschiedenen, von den Gerichten entschiedenen Wahlrechtsstreitigkeiten wurden jedoch nicht deshalb anhängig gemacht, weil die Gültigkeit von Ungleichheiten aus wahltechnischen Gründen streitig gewesen wäre, sondern weil über die Verfassungsmäßigkeit von Ungleichheiten, die nichts mit der Durchführung der Wahl zu tun hatten, Zweifel bestanden.

Wie allerdings gleich festgestellt werden muß, hat diese Unterscheidung vorläufig noch einen Nachteil: es steht noch nicht fest, welche Erwägungen staatspolitisch sind. Das ist an dieser Stelle auch nicht notwendig, da überhaupt noch nicht feststeht, ob die absolute Gleichheit nur aus wahltechnischen oder auch aus staatspolitischen Gründen eingeschränkt werden kann. Wichtig ist, daß die Grenze zwischen beiden Begriffen klarer herausgearbeitet worden ist, und daß feststeht, welche vermeidbaren Ungleichheiten für eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit überhaupt in Frage kommen.

Zu prüfen bleibt noch, wie sich die „Gleichheit des Zählwertes“ und die „Gleichheit des Erfolgswertes“ unterscheiden.

Die Gleichheit des Zählwertes bedeutet, daß jede abgegebene Stimme einmal und nur einmal gezählt wird.[61] Die Gleichheit des Erfolgswertes verlangt, daß jede Stimme auch bei der Bewertung der Stimmen das gleiche Gewicht besitzt.[62]

58) Wenzel, S. 611.
59) Hinrichs, S. 60.
60) Vergl. oben S. 16 f.
61) JW 1929, S. 2381. (Ausführungen des StGH).
62) a. a. O. S. 2381.

Die beiden Begriffe erwecken zu leicht falsche Vorstellungen; sie sind also unzweckmäßig.

Es wird beim Erfolgswert immer nur an den 6. Wahlabschnitt gedacht.[63] Aber selbst bei einer Abweichung von dem allgemeinen Sprachgebrauch, — indem man den Erfolgswert auf den 6. und 3. Wahlabschnitt bezieht, — bestehen noch Bedenken.

Durch die Ausdrücke Gleichheit des Zählwertes und Gleichheit des Erfolgswertes wird zu leicht die Verabsolutierung des Gleichheitsbegriffes gefördert. Es wird der Anschein erweckt, als ob es nur eine Gleichheit gebe, während es in Wirklichkeit sehr viele verschiedene Gleichheiten gibt, z. B. die mathematische oder die formale oder die wertbezogene Gleichheit. Welche dieser Gleichheiten gemeint ist, geht nicht aus den beiden Ausdrücken hervor. Man kann nur aus den jeweiligen Ausführungen folgern, daß die formale Gleichheit gemeint ist.

Wenn behauptet wird, daß der Gleichheitsgrundsatz für Wahlen die Gleichheit des Zählwertes bedeute, so wird damit mittelbar gesagt, daß der Erfolgswert der Stimmen nicht der Wahlgleichheit unterstehe[64], daß sich die Ungleichheit des Erfolgswertes mit der Wahlgleichheit vertrage. Das ist unrichtig, da der Erfolgswert auch der Wahlgleichheit untersteht.

Die Untersuchung darüber, was für eine Gleichheit denn nun eigentlich im 3. und 6. Wahlabschnitt vorgeschrieben ist, steht noch aus.[65]

Der StGH hat stets behauptet, daß durch den Ausdruck „gleiche Wahl" das gesamte Wahlverfahren der formalen Gleichheit unterstellt sei. So sagte der StGH in seinem Urteil vom 22. März 1929:[66] „Ein Verhältniswahlsystem ist . . . erst dann gleich, wenn es die Möglichkeiten, allen Wählern gleichen Einfluß zu gewähren, erschöpft, die in ihm selbst enthalten sind".

Die Behauptung ist auf den ersten Blick bestechend. Sie hat nur den einen Haken, daß es sich nicht feststellen läßt, wann die Möglichkeiten erschöpft sind.[67]

Wenn beim automatischen System[68] die für einen Abgeordneten erforderliche Wählerzahl auf 60 000 (wie augenblicklich im Reiche) oder auf 1500 000 oder auf 4 000 Stimmen festgesetzt wird, so liegt darin jedes Mal eine verschieden große Ungleichheit, eine verschieden starke Abweichung von der mathematischen Gleichheit. Denn alle Stimmen, die die genannten Ziffern nicht erreichen, haben keinen Einfluß auf die Zusammensetzung des Parlamentes. Die

---

63) Siehe StGH, JW 1929, S. 2380 f.
64) So deutlich prWPG, JW 1930, S. 588 f. Sachlich ebenso RWPG, JW 1930, S. 1253.
65) Siehe oben S. 29.
66) JW 1929, S. 2383.
67) Ebenso RWPG, JW 1930, S. 1254.
68) Siehe unten S. 53 ff.

Gleichheit im 6. Wahlabschnitt wird unzweifelhaft größer, je mehr man die erforderliche Stimmenzahl herabsetzt. Wo ist aber nun die Grenze? Wann sind die Möglichkeiten, die in dem Verhältniswahlrecht liegen, erschöpft? Die Ungleichheit wäre besonders groß, wenn der Reichstag nur etwa 20 Abgeordnete umfaßte. Wann ist sie so klein, daß die Möglichkeiten, allen Wählern gleichen Einfluß zu gewähren, erschöpft sind?[69]

Der StGH berührt diese Frage, indem er sagt, es folge aus dem Wesen dieses Wahlrechts (überhaupt), daß nicht alle abgegebenen Stimmen berücksichtigt werden könnten.[70] Dieser Satz des StGH ist richtig. Er besagt nur nichts gegen das oben Gesagte. Denn die zur Erlangung eines Abgeordnetensitzes erforderliche Stimmenzahl ist ja keineswegs irgend eine konstante Größe, sondern ist durchaus einer Aenderung fähig. Und: die Tatsache, daß Stimmen bei der Errechnung der Abgeordnetensitze unberücksichtigt bleiben, also im Verhältnis zu den übrigen Stimmen ungleich behandelt werden, hängt mit dem Wesen des Wahlrechts zusammen. Wie groß oder wie klein diese Ungleichheit in der Bewertung ist, ist nicht im geringsten von der Natur des Wahlrechts abhängig, sondern von staatspolitischen Zweckmäßigkeiten und Notwendigkeiten.

Es folgt aus diesem Beispiel auch, daß sich staatspolitische Erwägungen und Ueberlegungen überhaupt nicht aus den Gründen des Gesetzgebers und Richters verbannen lassen, wie es der StGH wollte.[71] In der Literatur ist dieser Standpunkt des StGH denn auch auf das schärfste angegriffen worden.[72] Der StGH vergißt, daß das Recht nicht um seiner selbst willen da ist, sondern den ihm überwiesenen Lebensverhältnissen dienen soll. Im übrigen ist auf die Ausführungen der genannten Schriftsteller zu verweisen. In der letzten Wahlrechtsentscheidung des StGH vom 17. 2. 1930 hat der Gerichtshof unter verändertem Vorsitz diese staatspolitischen Erwägungen berücksichtigt, wenn er auch noch an der formalen Gleichheit festhielt.[73]

Aus diesen Darlegungen ergibt sich, daß die Wahlgleichheit, die nach der neuen RV auch die Ermittlung der gewählten Abge-

---

69) Vergleiche die zutreffenden Aeußerungen des RWPG a. a. O. S. 1254 (abgesehen von der Behauptung des RWPG, daß der Standpunkt des StGH dem Reichsgesetzgeber keine Wahl unter den verschiedenen Systemen lasse — (unrichtig: dem Reichswahlgesetz!). Der StGH wollte nur sagen, daß nach der Wahl eines Systems die Möglichkeiten allen Wählern gleichen Einfluß zu gewähren, erschöpft werden müßten. Siehe oben S. 16, Anm. 17 und S. 17, Anm. 20).

70) JW 1929, S. 2384.

71) StGH, JW 1929, S. 2382.

72) Apelt, Arch. öff. R., NF 18, S. 129f.; Heller, S. 18 ff.; Grau, JW 1929, S. 2385; Leibholz, JW 1929, S. 3044; Kaisenberg, Ru Pr V Bl 1929, S. 600. Siehe auch noch Triepel, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit in Veröffentlichungen der deutschen Staatsrechtslehrer Vereinigung Heft 5 (1929), S. 8 ff.

73) RG 128, Anh. 1 ff.

ordneten umfaßt, garnicht ohne eine „jede Bewertung ausschließende Deutung des Gleichheitsgrundsatzes“[74] auskommen kann.

Hier wäre noch ein letzter Einwand möglich. Wenn schon die absolute Gleichheit durch staatspolitische Wertungen mehr oder weniger eingeschränkt werden kann, so doch nur in solchen Fällen, in denen der Gesetzgeber diese Wertungen aufstellen m u ß, wo ohne diese Wertungen das Wahlrecht unvollständig bliebe.

Eine derartige formaljuristische Einstellung ist schwerlich die richtige. Zugestanden wird dem Gesetzgeber, daß er ein staatspolitisches Ziel auf einem gewissen Weg, z. B. durch die Heraufsetzung der Verteilungszahl, erreichen kann. Ein anderer Weg erscheint dem Gesetzgeber jedoch aus anderen staatspolitischen Gründen vorteilhafter. Auf beiden Wegen wird in demselben Wahlabschnitt jedesmal die absolute Gleichheit aus denselben staatspolitischen Gründen eingeschränkt. Und da sollte der zweite Weg ungangbar sein? Eine Auffassung, die diese Frage bejahen sollte, würde wirklich nicht den vorhandenen Staatsnotwendigkeiten Rechnung tragen.

Gibt man auch das bisher Gesagte für den 6. Wahlabschnitt zu, so wäre immer noch der Einwand möglich, daß diese Ergebnisse nicht ohne weiteres für den 3. Abschnitt gelten.

Es ist zuzugeben, daß der Z w a n g zu staatspolitischen Wertungen, wie er im 6. Abschnitt festgestellt werden konnte, im 3. Abschnitt nicht besteht. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit, diesen Abschnitt des Wahlverfahrens derart zu ordnen, daß er sich bloß auf Maßnahmen zur Durchführung der Wahl beschränkt.

Folgt aus dieser Tatsache ‚daß die Gleichheit im 3. Wahlabschnitt formal sein muß?

Wenn nach den bisherigen Untersuchungsergebnissen kein Zwang besteht, — anders als im 1. und 2. Abschnitt[75], — die Wahlgleichheit auch im 3. Abschnitt formal zu fassen, wenn weiter feststeht, daß im 6. Abschnitt die Wahlgleichheit nicht formal sein kann, so ist es bei der großen Aehnlichkeit der beiden Abschnitte durchaus möglich, der Wahlgleichheit beide Male denselben Inhalt zu geben. Denn es ist ja eben nicht selbstverständlich, daß die Wahlgleichheit in sämtlichen Abschnitten dieselbe sein muß.

Es ist festgestellt worden, daß der Satz der Wahlgleichheit gegenüber früher eine erweiterte Bedeutung erhält und daß diese Erweiterung sich auch auf den 3. Abschnitt bezieht. Ein Zwang bestand nur in der Ausdehnung der Wahlgleichheit; kein Zwang bestand, den Inhalt der Wahlgleichheit in diesem Abschnitt formal zu fassen.

---

74) StGH, JW 1929, S. 2385. — Nur die Ausdrucksweise des StGH ist wiedergegeben, im übrigen ist er anderer Auffassung.

75) Siehe oben S. 27 f.

Von zwei verschiedenen Auslegungen wird man die vorziehen, die den Notwendigkeiten des Staatslebens am besten Rechnung trägt. Das ist die Auslegung, die es dem Gesetzgeber erlaubt, staatspolitische Erwägungen zu berücksichtigen. Auch im 3. Wahlabschnitt kann deshalb die absolute Gleichheit aus staatspolitischen Gründen eingeschränkt werden.

Wie oben erwähnt wurde, erklärt der StGH in seiner letzten Wahlrechtsentscheidung Wahlrechtsbestimmungen gegen die Splitterparteien, die aus staatspolitischen Gründen gegeben wurden, für gültig, obgleich er an der formalen Gleichheit festhält.[76] Das dem Reichsgesetzgeber in Art. 22 II RV gewährte Ermessen bestehe nämlich darin, daß von den Grundsätzen für die Wahlen abgewichen werden dürfe.[77]

Oben wurde schon darauf hingewiesen, daß dem Gesetzgeber gewisse Grenzen in der Ausgestaltung des Wahlrechts gezogen seien[78], daß ihm ein Rahmen gesteckt worden sei, in dem er sich nach seinem Belieben betätigen könne.

Es besteht jetzt die Frage:

Sind die Grundsätze dieser Rahmen oder sind sie bloß die eine Grenze?

Bilden die Grundsätze das Feld, auf dem sich der Gesetzgeber betätigen kann, oder sind sie nur die eine Grenzlinie?

Die letztere Auffassung gibt zu mehreren Bedenken Anlaß. Es ist schon sonderbar, daß es dem ordentlichen Gesetzgeber eines deutschen Landes gestattet sein sollte, von einem in der RV aufgestellten Grundsatz abzuweichen.

Der Verfassungsgesetzgeber hätte ferner gewissermaßen „Ideale“ aufgestellt. Ideale, die z. B. in der absoluten Gleichheit bestünden. Ideale sind aber bekanntlich nicht zu verwirklichen. Gegen diese Auffassung spricht die Entstehungsgeschichte. Die „Ideale“, vor allem der Gleichheitsgrundsatz, waren eine sehr konkrete politische Forderung.[79] Das was man unter diesen Begriffen verstand, sollte gewährleistet werden, nicht aber irgend ein Wunschbild.

Auch wenn man als richtig anerkennen würde, daß die Grundsätze diese Ideale darstellten, ergeben sich noch Bedenken gegen die Auffassung des StGH. Der StGH erlaubt dem ordentlichen (Reichs-)Gesetzgeber, von den Grundsätzen „abzuweichen“. Andererseits ist aber die Rede von einer „Ausgestaltung“ der Grundsätze.[80] Ein Abweichen ist jedoch kein Ausgestalten.

76) Siehe oben S. 32, Anm. 73. — S. 15, Anm. 7.

77) RG 128, Anh. 10, 13. Der StGH bejaht die Abweichung nur für den Reichsgesetzgeber. Wie oben bewiesen wurde, braucht zwischen Reichs- und Landesgesetzgeber hinsichtlich ihrer Befugnisse zur Ausführung der Wahlrechtsgrundsätze kein Unterschied gemacht zu werden; siehe oben S. 10 ff.

78) Siehe oben S. 10.

79) Siehe oben S. 20 f.; insbesondere S. 21, Anm: 18.

80) RG 128, Anh. 12.

Selbst wenn man noch zugeben sollte, daß nach Art. 22 II RV ein Abweichen von den in Absatz I aufgestellten Grundsätzen erlaubt sei, so ist doch die Ausdrucksweise des StGH unrichtig. Denn dann kann von der Gleichheit nicht mehr als „Grundsatz" gesprochen werden. In diesem Fall ist „Grundsatz" erst das, was von der Regel u n d den Einschränkungen der Regel gebildet wird, aber nicht die Regel allein.

Es ist interessant, daß der StGH zunächst als Grundsatz nur die Regel bezeichnet[81], zum Schluß aber das Ganze — Regel und Einschränkung — Grundsatz nennt.[82]

Der StGH ist nämlich zu dem Schluß gekommen, daß „Vorschriften der Landtagswahlgesetze, die dem Grundsatz der Gleichheit nicht vollständig genüge tun"[83], „nicht gegen den Gleichheitssatz verstoßen" (!)[84], daß „Einschränkungen des Gleichheitsgrundsatzes"[85], „Abweichungen vom Grundsatz der Wahlgleichheit"[86] „nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen".[87]

Damit ist dargelegt, daß der StGH doch nicht folgerichtig an seinen Behauptungen festgehalten hat.

Entweder weicht eine Bestimmung von einem Grundsatz ab: dann verletzt sie ihn. Oder sie stimmt mit ihm überein: dann weicht sie nicht von ihm ab. Beides zu vereinigen, wie es der StGH will, geht nicht.

Ein Rechtsgrundsatz ist genau so wie jeder andere Rechtssatz dazu da, daß er erfüllt wird, aber nicht, daß von ihm abgewichen werden darf, daß er verletzt werden darf.

Der StGH hatte deshalb Recht, wenn er früher behauptete; „Irgend eine Andeutung, daß hierbei (nämlich bei der Fassung der Wahlgesetze) die genannten großen Wahlgrundsätze unbeachtet gelassen werden dürfen, ist nicht gefallen (in der Nationalversammlung). Nur in i h r e m R a h m e n können daher die Wahlgesetze einer Parteizersplitterung entgegentreten".[88]

Der StGH dreht die Sachlage um, wenn er annimmt, daß das Ermessen die Grenze des Spielraumes bildet, der dem ordentlichen Gesetzgeber gelassen worden ist; es sind vielmehr die Grundsätze, die die Grenze des Spielraumes bilden, in dem das Ermessen des Gesetzgebers sich betätigen kann.

Der Grund zu dieser Auffassung des StGH ist durchsichtig: Der StGH wollte an seiner bisherigen Rechtsprechung, in der er das Erfordernis der formalen Gleichheit aufgestellt hatte, festhalten.

81) RG 128, Anh. 9, 10, 12, 13.
82) RG 128, Anh. 15.
83) RG 128, Anh. 7.
84) RG 128, Anh. 15.
85) RG 128, Anh. 9.
86) RG 128, Anh. 10, 13.
87) RG 128, Anh. 15.
88) StGH, JW 1929, S. 2384.

Zugleich hatte er die Notwendigkeit der Berücksichtigung staatspolitischer Notwendigkeiten erkannt. Um beides zu vereinigen, ist er auf den Ausweg gekommen, daß der ordentliche Gesetzgeber von den Wahlgrundsätzen abweichen dürfe.

Der StGH sagt an anderer Stelle: „Die Vorschriften (der Art. 17 und 22 RV) zielen . . . auf eine absolute Gleichheit".[89] Dieser Satz ist richtig.

Dem Wahlrechtsgesetzgeber ist durch das Gleichheitsgebot ein fester Ausgangspunkt gezeigt worden: das ist die absolute, die mathematische Gleichheit.

Aus Gründen, die im Wesen des Wahlrechts liegen, kann und soll in jedem Wahlabschnitt von der absoluten Gleichheit abgewichen werden.

Soweit und nur insoweit darf sich der Gesetzgeber im 1. und 2., im 4. und 5. Wahlabschnitt von der mathematischen Gleichheit entfernen.

Im 3. und 6. Wahlabschnitt ist diese Gleichheit „möglichst" zu verwirklichen, d. h. der Gesetzgeber darf hier nicht unnötig von der formalen Gleichheit abweichen. Sehr gut faßt diesen Gedanken der StGH: „Allerdings müssen sie (die Abweichungen) sich bei der Strenge, die dem Gleichheitssatz des Art. 22 RV an sich innewohnt, in engen Grenzen halten und dürfen nicht weitergehen, als sie durch ein wirklich dringendes Bedürfnis gerechtfertigt werden".[90]

Von der formalen Gleichheit kann und soll der Gesetzgeber (im 3. und 6. Abschnitt) abweichen, falls er es aus staatspolitischen Gründen für notwendig hält.

Hier zeigt sich, daß der Begriff der wertbezogenen Gleichheit, so wie Leibholz ihn auffaßt, zu unbestimmt ist.[91] Leibholz glaubt, daß Einschränkungen der mathematischen Gleichheit verfassungsmäßig sind, die aus einem einleuchtenden Grund in einer der Natur und dem Wesen der Sache offenbar entsprechenden Weise gegeben sind. Es sind jedoch Bestimmungen denkbar, die zwar dieser Definition von Leibholz entsprechen, die aber trotzdem nicht „durch ein wirklich dringendes Bedürfnis gerechtfertigt werden können". Solche Bestimmungen wären nicht mit der Wahlrechtsgleichheit vereinbar. Man kann nicht ohne weiteres den Gleichheitsbegriff des Art. 109 I RV in die Wahlgleichheit für den 3. und 6. Wahlabschnitt einsetzen.[92]

Die oben offen gelassene nähere Bestimmung der staatspolitischen Gründe[93] ist hiermit zum Teil erfolgt: die staatspolitischen

89) RG 128, Anh. 8.
90) RG 128, Anh. 11.
91) Leibholz, JW 1929, S. 3042. — Siehe oben S. 29, 18, und 15.
92) Dagegen auch Wenzel, S. 612.
93) Siehe oben S. 30.

Gründe müssen staatspolitische Notwendigkeiten sein. Es bleibt noch die Prüfung der Frage, ob die Bekämpfung der Splitterparteien eine staatspolitische Notwendigkeit ist.

Aus der Geschichte und dem Zusammenhang des Rechts hat sich nicht der Zwang ergeben, die Wahlgleichheit stets formal zu fassen. Es hat sich aber gezeigt, daß die Grenzen der Abweichung von der formalen — und der absoluten — Gleichheit sehr eng zu ziehen sind. Eine Stütze erhält diese Auffassung durch die Betrachtung eines anderen Wahlrechtsgrundsatzes: des der Allgemeinheit. Das allgemeine Wahlrecht bedeutet, daß die Wahlberechtigung nicht von Voraussetzungen abhängig gemacht werden darf, die nicht jeder Deutsche im wahlfähigen Alter erfüllen kann.[94] Auch die diesem Grundsatz sind Einschränkungen der „absoluten Allgemeinheit" im Wege der einfachen, nicht verfassungsändernden Gesetzgebung durch Vorschriften, die den Staatsnotwendigkeiten Rechnung tragen, gestattet und notwendig. Die verschiedenen Vorschriften der Wahlgesetze über die Personenkreise, die vom Wahlrecht ausgeschlossen sind oder die in der Ausübung desselben behindert sind oder deren Wahlrecht ruht, sind bisher noch nicht als verfassungswidrig angesehen worden. Daß sich diese Ausschließungen aus der Natur des Wahlrechts ergeben, kann nicht ernsthaft behauptet werden. Auch die Allgemeinheit ist nicht stets „formal". Aus systematischen Gründen empfiehlt es sich, auf die Einzelheiten erst bei der Betrachtung der einzelnen Möglichkeiten der Bekämpfung von Splitterparteien einzugehen.[95]

Die hier getroffene Auslegung des Gleichheitssatzes kommt zu einem für das Staatsleben brauchbaren Ergebnis, indem den Staatsnotwendigkeiten die ihnen gebührende Beachtung zu Teil wird.

Aus der Geschichte des Staatsrechts seit dem Bestehen der Weimarer Verfassung ergeben sich keinerlei Notwendigkeiten die hier vorgenommene Auslegung zu ändern.

§ 8.

Die Bekämpfung der Splitterparteien als staatspolitische Notwendigkeit.

Es ist noch die Frage zu prüfen, ob die Bekämpfung von Splitterparteien eine staatspolitische Notwendigkeit ist.

Benachteiligungen der Splitterparteien können nur dadurch rechtlich verteidigt werden, „daß sonst die Volksvertretung durch allzu große Parteizersplitterung arbeitsunfähig würde".[1]

Die Behauptung, daß den kleineren Parteien für die Tätigkeit des Parlamentes geringere Bedeutung zukomme, als den für das

94) StGH, JW 1929, S. 59.

95) Siehe unten S. 46 ff.

1) Reichsminister des Inneren Koch in der Sitzung der Nationalversammlung vom 22. April 1920, Sten Ber, S. 5335 D.

2) Siehe die Ausführungen des StGH bei Lammers-Simons, S. 406.

politische Leben wichtigen großen Parteien[2], ist allerdings nicht geeignet, die Bekämpfung der Splitterparteien zu rechtfertigen.

Erstens ist es keineswegs erwiesen, daß die Splitterparteien weniger „Bedeutung" haben. Woran soll ferner die „Bedeutung" gemessen werden? Es hat schon viele Parteiverhältnisse gegeben, bei denen gerade einer Splitterpartei hinsichtlich der Frage einer Regierungsbildung eine ausschlaggebende Bedeutung zukam. Ist es endlich eine Notwendigkeit, Parteien mit geringer Bedeutung (vorausgesetzt, daß dies wirklich der Fall ist), von der Volksvertretung auszuschließen?

Beschränkungen der Splitterparteien können auch nicht damit verteidigt werden, daß den Splitterparteien nachgesagt wird, sie verkauften ihre Stimmen.[3] Die größeren Parteien stehen ihnen darin gelegentlich nicht nach.

Eine stichhaltige Begründung ist dann gegeben, wenn bewiesen wird, daß das Vorhandensein von Splitterparteien die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes erschwert oder lahmlegt.

Geradezu klassisch hat Grau die Gefahren aufgezeichnet: „Es mag zutreffen, daß „Splitterparteien" eine parlamentarische Mehrheitsbildung, die sie einschließt, zulassen. Aber eine solche Mehrheitsbildung ist mit der Hypothek ihrer Sonderwünsche belastet. Dabei braucht der Einfluß der Splitterparteien, insbesondere wo Mehrheit und Minderheit sich einigermaßen die Waage halten, in keiner Hinsicht ihrer zahlenmäßigen Bedeutung zu entsprechen. Da die parlamentarischen Abstimmungen auf keinem Verhältnisprinzip beruhen, sondern sich nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden, so können solche parlamentarische Grüppchen als „Zünglein an der Waage" einen die Intensität und Dauerhaftigkeit des politischen Gesamtwillens lähmenden Einfluß üben und in das parlamentarische System eine Unvorhersehbarkeit der Entwicklung, eine Zufälligkeit der Mehrheitsbildung hineintragen, in welcher der Keim einer anarchistischen Auflösung des parlamentarischen Regimes liegt.[4]

Wie die Folgezeit bewiesen hat, hat Grau mit dieser Behauptung nur zu sehr Recht gehabt.

Keiner der Schriftsteller oder der Gerichtshöfe, die sich mit Wahlrechtsstreitigkeiten befaßt haben, bestreiten die für das parlamentarische Leben schädliche Wirkung der Parteizersplitterung. Fast alle betonen ausdrücklichst die unheilvollen Wirkungen.

Die in der RV festgelegten Organe der Volksvertretung in lebensfähigem Zustande zu erhalten, muß, (abgesehen von jeder persönlichen Einstellung, die hier unmaßgeblich ist), als staatspolitische Notwendigkeit bezeichnet werden.

---

3) Grau, JW 1929, S. 2380.
4) Grau, JW 1929, S. 2380 f.

Der StGH drückt dasselbe vorsichtiger folgendermaßen aus: „... so kann doch nicht bestritten werden, daß durch das Aufkommen zahlreicher kleiner Parteien der Zusammenschluß fester Mehrheiten im Parlament und damit die Bildung einer dauerhaften Grundlage für eine Regierung schwieriger wird. Wenn der Wahlgesetzgeber geglaubt hat, diesem Gesichtspunkt bei der Ausgestaltung des nach der Verfassung von ihm zu bestimmenden Verhältniswahlsystems Rechnung tragen zu müssen, so hat er sich jedenfalls nicht von unsachlichen Erwägungen leiten lassen".[5] [6]

Die Zurückdrängung der Splitterparteien ist nur dann sachlich, wenn sie sich unterschiedslos gegen alle Splitterparteien wendet. Es kann sehr wohl allgemeine Bestimmungen geben, die sich im Einzelfall bewußt gegen bestimmte Parteien richten. Derartige Bestimmungen wären willkürlich und verfassungswidrig. So kann es Vorschriften geben, die sich gegen eine Partei richten, deren Anhänger vorzugsweise einer sehr minderbemittelten Gesellschaftsklasse angehören; oder Bestimmungen, gegen Parteien, die eine grundsätzliche Aenderung der heutigen Staatsform erstreben, oder gegen Parteien, die die sogenannten nationalen Minderheiten vertreten.

Erst jetzt kann etwas Näheres darüber gesagt werden, wie der Begriff der Splitterpartei quantitativ zu fassen ist.[7] Da es dem Gesetzgeber obliegt, die Maßnahmen zu treffen, die er staatspolitisch für notwendig hält, so wird der rechtliche Begriff der Splitterpartei durch ihn, den Gesetzgeber gebildet. Es fallen alle die Parteien unter den Begriff Splitterpartei, die in ihrem Bestehen von den Wahlrechtsbestimmungen gegen die Parteizersplitterung getroffen werden. Es kommen dabei nur solche Vorschriften in Frage, die verfassungsmäßig sind; die es nicht sind, richten sich entweder gegen bestimmte Parteien oder sind staatspolitisch nicht notwendig. Das letztere wäre der Fall, wenn die Arbeitsunfähigkeit des Parlamentes nicht an der Größe der Parteien, sondern an der Einstellung der Parteien zueinander liegt.

Die unterste Grenze der großen und größeren Parteien (gegenüber den Splitterparteien) bilden also diejenigen Parteien, die durch ihre geringe Größe nicht mehr die Arbeit des betreffenden Parlamentes lahmlegen. Die Ansicht darüber, vor allem aber die Parteiverhältnisse in den einzelnen Parlamenten werden stets schwanken. Entscheiden muß hier der ordentliche Gesetzgeber.

---

5) RG 128, Anh. 12.
6) Ebenso Heller, S. 17 f. RWPG im Ru Pr V Bl 1929, S. 418.
7) Siehe oben S. 4 f.

§ 9.

Grenzen des richterlichen Nachprüfungsrechts.

Die Ueberprüfung von Wahlgesetzen des Reichs und der Länder auf ihre Verfassungsmäßigkeit ist oben für zulässig erklärt worden.[1]

Damit obliegt dem betreffenden Gericht zunächst die Prüfung der Frage, ob der Gesetzgeber sich innerhalb der von der Verfassung aufgestellten Grenzen gehalten hat. Dann muß auch noch untersucht werden, ob der Gesetzgeber sich innerhalb des Ermessens von sachlichen Gesichtspunkten hat leiten lassen.

Der Gesetzgeber würde z. B. die Ermessensgrenzen sicherlich überschreiten, wenn er die Geheimhaltung nicht nur einschränken, sondern aufheben würde. Ein unsachlicher Gesichtspunkt wäre die Benachteiligung bestimmter Parteien.

Das Gericht hat also ein angefochtenes Wahlgesetz auf Ermessensfehler (Ermessensüberschreitung und Ermessensmißbrauch) zu untersuchen.

Hat das Gericht noch weitere Ueberprüfungsbefugnisse? Kann der Richter nachprüfen, ob der Gesetzgeber ein Ermessen betätigt hat, bei welchem zwar keiner der genannten Ermessensfehler vorliegt, welches der Richter aber nicht als richtig, als nicht zweckmäßig ansieht?

Reichs- und Landeswahlrecht können wieder gemeinsam betrachtet werden. Bei beiden ist die Ueberprüfbarkeit auf ihre Verfassungsmäßigkeit festgestellt.

Kaufmann, einer der hervorragensten Vertreter des richterlichen Prüfungsrechts der Verfassungsmäßigkeit von Reichsgesetzen hat vor einer Ueberspannung des Prüfungsrechts ausdrücklich gewarnt:[2] „Der Richter muß sich (vielmehr) im Rahmen seiner spezifischen richterlichen Aufgaben halten und darf nicht spezifisch gesetzgeberische Aufgaben an sich reißen. Dazu gehört zunächst und vor allem, daß der Richter nur die Verletzung gewisser äußerster Grenzen rügen, daß er sich nicht an die Stelle des Gesetzgebers stellen darf. Er darf auch bei den Fragen, die er zu prüfen befugt ist, nicht durch ein Alles-besser-wissen-wollen das gesetzgeberische Ermessen beseitigen".

Es ist festzustellen, welche „gewissen äußersten Grenzen" nicht verletzt werden dürfen. Ermessen bedeutet, daß innerhalb gewisser Grenzen Entscheidungen getroffen werden können, so wie sie der Entscheidende als richtig ansieht, ohne sich dabei von willkürlichen Gesichtspunkten leiten zu lassen.

Der Gesetzgeber bewegt sich innerhalb des ihm von der Verfassung gewährten Ermessens, wenn er sich in dem Spielraum be-

---

1) Siehe oben S. 6 ff.

2) Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtlehrer III (1927), S. 19.

wegt, der ihm von der Verfassung gelassen worden ist, und wenn er sich innerhalb des Spielraumes bei der Ausgestaltung des Wahlrechts von sachlichen Gesichtspunkten hat leiten lassen. Wenn der Gesetzgeber diese Vorbedingungen erfüllt hat, ist seine Entscheidung der Nachprüfung des Richters entzogen.

Bei entgegengesetzter Auffassung blieben die Grenzen zwischen Rechtsprechung und Gesetzgebung unbeachtet. Aber auch aus dem Wesen des Ermessens folgt die Richtigkeit der hier vertretenen Auffassung.

Durch das Ermessen ist die Entscheidungsmöglichkeit dem Gesetzgeber übertragen worden. Dem Gesetzgeber ist damit ein gewisses Maß von Freiheit und Vertrauen gewährt worden. Nach seiner Entscheidung sollen Rechtsbeziehungen gestaltet werden. Gewährt man den Gerichten das volle Prüfungsrecht über die Richtigkeit der Entscheidungen des Gesetzgebers, so ist nicht mehr der Gesetzgeber der wirklich Entscheidende, sondern eine andere Stelle.

Diese andere Stelle ist obendrein noch ein rechtsprechendes, kein rechtsetzendes Organ. Ueber den augenblicklich bestehenden Gesetzgeber würde ein anderer gestellt werden, der sich aus Richtern zusammensetzt. Der Richter würde dem Gesetzgeber vorschreiben, wie er sich innerhalb des Ermessens zu verhalten habe. Das Gericht würde also rechtsetzendes Organ werden.

Noch ein anderer Grund besteht gegen die Ausdehnung der Ueberprüfbarkeit.

Wie das prWPG in seinem Urteil vom 8. Januar 1930[3] ausführt, weist das Staatsrecht der Gesetzgebung eine höhere Stufe zu, als der Verwaltung. Darum ist es undenkbar, daß der Verwaltung ein höheres Maß von Unüberprüfbarkeit ihrer Akte zukäme, als der Gesetzgebung. Das Ermessen des Verwaltungsbeamten darf aber nur auf Ermessensüberschreitung oder Ermessensmißbrauch nachgeprüft werden. Dasselbe muß dann erst recht für den Gesetzgeber gelten.

Der StGH hat denn auch in seiner neuesten Entscheidung zugegeben, daß er den Entschließungen des ordentlichen Gesetzgebers, wenn überhaupt, so doch jedenfalls nur dann entgegentreten könne, wenn sie „offensichtlich der inneren Rechtfertigung entbehrten . . .[4] (In den früheren Entscheidungen des StGH war die Vorschrift des Art. 22 II RV unbeachtet gelassen worden.)

In der Klage einer Splitterpartei wegen einer Benachteiligung durch Wahlrechtsbestimmungen kann die behauptete Verletzung der Verfassung wirksam nur auf Ermessensmißbrauch oder Ermessensüberschreitung gestützt werden.

---

3) prWPG, DJZ 1930, S. 462; in JW 1930, S. 459 ff.

4) RG 128, Anh. 11. Ebenso prWPG a. a. O. Heller S. 45 f. Leibholz, JW 1929 S. 3043 f.

Als Ergebnis ist festzustellen:

1. Dem ordentlichen Gesetzgeber wurde von dem Verfassungsgesetzgeber ein Ermessensspielraum zur Gestaltung des Wahlrechts gewährt.
2. Die Grenzen des Ermessens werden durch die Wahlrechtsgrundsätze gebildet.
3. Die Bekämpfung der Splitterparteien ist mit dem Grundsatz der Verhältniswahl vereinbar.
4. Die Wahlgleichheit gilt für sämtliche Abschnitte des Wahlverfahrens.
5. Eine mathematisch-absolute Gleichheit wird durch den Grundsatz der Wahlgleichheit nicht verlangt.
6. Die formale Gleichheit ist nur für die Einreichung der Listen und die Zählung der Stimmen auf den Listen, für die Abgabe und für die Zählung der Stimmen vorgeschrieben.
7. Bei der Ermittlung der gültig eingereichten Listen und bei der Ermittlung der gewählten Abgeordneten kann von der absoluten Gleichheit aus staatspolitischen Gründen abgewichen werden.
8. Ein solcher staatspolitischer Grund ist die Bekämpfung der Splitterparteien.
9. Die Gerichte sind nur befugt, nachzuprüfen, ob dem ordentlichen Gesetzgeber eine Ermessensüberschreitung oder ein Ermessensmißbrauch zur Last gelegt werden kann.

C) Die einzelnen Möglichkeiten der Bekämpfung von Splitterparteien.

§ 10.

Arbeitsplan.

Nachdem festgestellt worden ist, in welcher Hinsicht die Parteizersplitterung durch die Wahlrechtsgesetzgebung vermindert werden kann, sind nunmehr einzelne Möglichkeiten erschöpfend darzulegen.[1] Es werden vor allem die Benachteiligungen der Splitterparteien, die bisher angewandt wurden, zu zeigen sein; wenn möglich, sind daneben neue Wege zu weisen.

Da es dem Gesetzgeber obliegt, zu entscheiden, welche Maßnahmen er für staatspolitisch notwendig hält, ist es unmöglich, ziffermäßige Vorschriften für die Gestaltung des Wahlrechts zu machen. Das verbietet sich auch schon durch die Unterschiedlichkeit der politischen und staatsrechtlichen Verhältnisse im Reich und in den einzelnen Ländern.

1) Vergleiche oben S. 1.

Es können nur die Arten der Bekämpfungsmöglichkeiten gezeigt werden. Je stärker der Gesetzgeber eine Möglichkeit ausnutzt, um so leichter wird die anfechtende Partei im Einzelfall nachweisen können, daß der Gesetzgeber verfassungswidrig gehandelt hat. Denn der Gesetzgeber muß beweisen können, daß die Maßnahmen gerade für sein Parlament staatspolitisch notwendig sind. Es darf ferner nie zu einer praktischen Aufhebung der Wahlrechtsgrundsätze kommen, und endlich muß sich der Gesetzgeber von jeder Willkür fernhalten.

Eine brauchbare Einteilung ergibt sich aus der Natur des Wahlverfahrens.[3] Bei jedem Wahlabschnitt wird zu untersuchen sein, welche Möglichkeiten bestehen, um der Parteizersplitterung entgegenzuwirken. Die Abschnitte 1, 2, 4 und 5, in denen die formale Gleichheit verwirklicht sein muß, können gemeinsam betrachtet werden.

Zunächst wird jede Möglichkeit kurz darzustellen sein. Sodann wird die rechtliche Beurteilung folgen. Beschließen wird den Fall eine Angabe der tatsächlichen Wirksamkeit.

Die meisten Mittel zur Bekämpfung der Splitterparteien lassen sich auf zweierlei Weise anwenden. Einmal durch eine Bestimmung, die sämtliche Parteien derselben Regel unterstellt, die aber tatsächlich eine Benachteiligung der kleinen Parteien enthält. Dann durch Bestimmungen, die zwischen großen und kleinen Parteien unterscheiden und die großen bevorzugen. Auf diesen Unterschied wird bei der Behandlung der einzelnen Fälle zurückzukommen sein.

I. Die Ermittlung der gültigen Listen.

§ 11.
Unterschriftenerfordernis.

Bei der Ermittlung der gültigen Listen hat man der Parteizersplitterung durch das Erfordernis einer gewissen Unterschriftenzahl entgegenzuwirken versucht.

Eine tatsächliche Benachteiligung der kleinen Parteien durch eine Bestimmung, die für alle Parteien gleichmäßig gilt, besteht in § 15 III des Reichswahlgesetzes:

„Die Kreiswahlvorschläge müssen von mindestens 500 Wählern des Wahlkreises unterzeichnet sein. Anstelle von 500 Wählern genügen 20, wenn diese glaubhaft machen, daß mindestens 500 Wähler Anhänger des Kreiswahlvorschlages oder eines anderen sind, mit dem sich der Wahlvorschlag verbinden oder der sich dem gleichen Reichswahlvorschlag anschließen will".

Diese Bestimmung hat der StGH sogar in seinen ersten Ent-

2) Heller, S. 27.
3) Siehe oben S. 27.

scheidungen von Wahlrechtsstreitigkeiten als gültig anerkannt.[1] Vom Standpunkt der hier vertretenen Ansicht besteht auch kein Bedenken gegen die Gültigkeit einer solchen Bestimmung. Sie kann allen Parteien zugute kommen, wenn sie auch tatsächlich meist nur den großen Parteien eine Erleichterung bringen wird.

Eine derartige Bestimmung bildet nur einen schwachen Damm gegen die Parteizersplitterung, da die Unterschriftenzahl verhältnismäßig niedrig ist.

Mehrere deutsche Länder hatten das Erfordernis einer verschiedenen Unterschriftenzahl für „alte" und „neue" Parteien eingeführt, wobei als „neue Partei" meistens solche Parteien bezeichnet wurden, die nicht im letzten Landtag vertreten waren.[2] So verlangte Hessen die Unterschrift von mindestens 7000 Wählern für neue Parteien, für alte dagegen 50 Unterschriften.[3] Mecklenburg-Strelitz verlangte im ersten Wahlkreis 1000, im zweiten 200 Unterschriften, für alte Parteien dagegen nur 20.[4] Mecklenburg-Schwerin verlangte die Unterschrift von 3000 Wahlberechtigten, bei alten Parteien genügten jedoch 20 Unterschriften.[5] Hamburg für den ersten Wahlkreis 3000, für den zweiten 1000 Unterschriften von neuen Parteien; für alte, die mindestens $^1/_{16}$ der Abgeordnetenzahl umfaßten, nur 30.[6] Baden verlangte für jeden Wahlkreis die Unterschrift von 2% der bei der vorhergehenden Landtagswahl im Wahlkreis Wahlberechtigten; für alte Parteien genügten bei gewissen Voraussetzungen 20 Unterschriften.[7]

Sämtliche genannten Bestimmungen sind von dem StGH für ungültig erklärt worden.[8]

Die genannten Bestimmungen verhindern eine formale Gleichheit bei der Ermittlung der gültigen Listen, da sie nicht deshalb getroffen wurden, um Mißständen bei der Wahl vorzubeugen, sondern um der Parteizersplitterung entgegenzuwirken. Sie sind nur dann mit der Wahlgleichheit vereinbar, wenn sie sich gegen die Splitterparteien richten. Das trifft jedoch bei ihnen nicht zu.

Denn hier wird nicht mehr der Unterschied zwischen großen Parteien und Splitterparteien gemacht, sondern zwischen alten und neuen Parteien. Die Begriffe alte und neue Partei oder neue Partei und Splitterpartei decken sich nämlich keineswegs immer. Eine alte Partei kann eine Splitterpartei sein, wenn sie z. B. mit Mühe und Not einen Sitz im Parlament erringt. Eine neue Partei kann dagegen sehr wohl schon nach kurzer Zeit einen bedeutenden Zu-

1) StGH, JW 1929, S. 59.
2) So in den Fällen der Anmerkungen 3, 4 und 5.
3) Hessisches Gesetz zur Abänderung des Landtagswahlgesetzes, vom 27. Sept. 1927.
4) Verordnung mit Gesetzeskraft des Mecklenburg-Strelitzschen Gesamtministeriums zur Abänderung des Landtagswahlgesetzes für Mecklenburg-Strelitz.
5) Gesetz zur Abänderung des Landtagswahlgesetzes vom 13. April 1927.
6) Hamburgisches Gesetz vom 27. Juni 1927.
7) Gesetz vom 1. Juli 1927.
8) Siehe StGH bei Lammers-Simons, S. 330, 398, 353, 342 und 323.

lauf erhalten, der sie jedenfalls stärker sein lassen kann, als manche alte Partei.

Es besteht also die Frage: Beruht die Unterscheidung zwischen alten und neuen Parteien auf sachlichen Erwägungen? Ist die Zurückdrängung der neuen Parteien eine staatspolitische Notwendigkeit?

Hierfür wird sich wohl schwerlich ein Befürworter finden. Daß die alten Parteien in ihrer Machtstellung, die sie sich durch ihre Vertretung im Parlament errungen haben, verweilen wollen, ist durchaus begreiflich. Man kann es aber nicht als staatspolitische Notwendigkeit bezeichnen, daß das Emporkommen von jungen Parteien, die ein Erstarren der alten Parteiformen verhindern, beeinträchtigt wird.[9] Bei der Bekämpfung der Splitterparteien ging es um die Arbeitsfähigkeit der Volksvertretung. Für die Zurückdrängung der neuen Parteien können noch nicht einmal staatspolitische Zweckmäßigkeiten geltend gemacht werden.

Man kann diese Bestimmungen auch nicht dadurch rechtfertigen, daß man sagt, letzten Endes würde doch eine Unterscheidung zwischen großen und kleinen Parteien gemacht. Denn eine alte Partei müßte, wenn sie bei der augenblicklichen Wahl keinen Abgeordneten in das Parlament entsenden könne, bei der nächsten Wahl als neue Partei auftreten. Es genügt aber schon eine ungerechtfertigte Verschiedenheit bei nur einer Wahl.

Der gedankliche Fehler dieser Bestimmungen liegt darin, daß der Nachweis der Größe der Parteien zurückdatiert wird. Wenn die Parteiverhältnisse konstant wären, so wäre gegen eine solche Zurückdatierung nichts einzuwenden. Das ist jedoch nicht der Fall.

Aus diesen Gründen ist dem StGH im Ergebnis zuzustimmen.

Erstrebt man trotzdem eine ähnliche Bestimmung für das Wahlrecht, so besteht eine sehr einfache Möglichkeit. Es bedarf bloß der Festsetzung des Unterschriftenzwanges auch für solche alte Parteien, die durch weniger als eine gewisse höhere Anzahl von Abgeordneten in der letzten Volksvertretung vertreten waren. Fordert der Gesetzgeber auch von den Parteien, die nur durch wenige Abgeordnete im letzten Parlament vertreten waren, die erhöhte Unterschriftenzahl, so richtet sich diese Bestimmung mit einer an Gewißheit grenzenden Vermutung gegen die kleinen Parteien. Je höher man die Abgeordnetenzahl der alten Parteien bemißt, von denen die erhöhte Unterschriftenzahl verlangt wird, um so größer wird die Wahrscheinlichkeit, daß nur die kleinen Parteien durch den Unterschriftenzwang benachteiligt werden. Völlige Gewißheit besteht dann, wenn von allen Parteien die erhöhte Unterschriftenzahl gefordert wird.

In dem letzteren Fall wird noch nicht einmal die Wahlgleichheit berührt, da niemand ungleich behandelt wird.

9) Ebenso Simons, DJZ 1928, S. 200.

Trotzdem kann der Gesetzgeber die Zahl der erforderlichen Unterschriften nicht beliebig erhöhen, da er auch noch andere Wahlrechtsgrundsätze als nur den Gleichheitsgrundsatz zu beachten hat.

Der Gesetzgeber darf nicht die Allgemeinheit des Wahlrechts verletzen, die es jedem Wähler ermöglichen soll, seinem Willen Geltung zu verschaffen,[10] und die den willkürlichen Ausschluß von Staatsbürgern von der Wahl verbietet.[11] Auch die absolute Allgemeinheit ist aus staatspolitischen Gründen einschränkbar.[12] Mit der Allgemeinheit der Wahl wäre ein recht beträchtlicher Unterschriftenzwang, der der Parteizersplitterung wirksam entgegentreten würde, vereinbar.[13]

Der Grundsatz der Geheimhaltung der Wahl ist ein Damm gegen eine zu hohe Zahl von verlangten Unterschriften. Der Gesetzgeber darf die Geheimhaltung nur einschränken, nicht aber praktisch aufheben. Schon durch das Erfordernis einer geringen Anzahl von Unterschriften, die notwendig sind, um einen Mißbrauch der Wahl zu verhüten, wird die absolute Geheimhaltung eingeschränkt. Auf die Mitglieder sehr kleiner Parteien wird dadurch ein Druck ausgeübt, in der Oeffentlichkeit für einen Wahlvorschlag einzutreten.

Wie Jellinek ausführt[14], besteht jede Partei aus drei typischen Gruppen: 1. der Leitung, 2. den offen für die Partei eintretenden, meist eingeschriebenen Mitgliedern und 3. den bloßen Anhängern, einschließlich der stillen eingeschriebenen Mitglieder. Das durchschnittliche Zahlenverhältnis dieser typischen Gruppen zueinander müßte von einer soziologischen Parteienlehre festgestellt werden.[15]

Wenn dieses Verhältnis einigermaßen genau bekannt wäre, so stände fest, wie sehr der Grundsatz der Geheimhaltung bei alleiniger Berücksichtigung wahltechnischer Erfordernisse eingeschränkt werden könnte.

Nur eine geringe Erhöhung der Zahl derjenigen, die auf die Geheimhaltung keinen Wert legen, wäre mit der geheimen Wahl vereinbar. Denn sobald die größeren Parteien nicht mehr die erforderlichen Unterschriften aufbringen können, ist die Geheimhaltung aufgehoben; zu ihrer Aufhebung ist es keineswegs notwendig,

---

10) So StGH, JW 1929, S. 60. Vergleiche auch oben S. 37.

11) Sachlich ebenso Heller, S. 13. Siehe auch Hinrichs, S. 46 und 65.

12) Siehe oben S. 37. Vergleiche Hinrichs: Das allgemeine Wahlrecht darf nur solche Ausschlußgründe enthalten, ... die sich aus sonstigen „überwiegenden Interessen der Staatsordnung" herleiten.

13) Die Erörterungen gelten auch für die Bestimmung einer verschieden hohen Unterschriftenzahl für neue und alte Parteien. A. A. als oben Jellinek, Arch öff R NF 15, S. 113 f.

14) Jellinek, Arch öff R NF 15, S. 114.

15) Vergleiche auch Hinrichs, S. 50 f.

daß 100% der Wähler in der Oeffentlichkeit ihre Stimme abgeben müssen.

Der StGH hat, bei alleiniger Berücksichtigung von wahltechnischen Gesichtspunkten, die Zahl von 500 Unterschriften für die Kreiswahlvorschläge als Höchstgrenze für Reich und Länder bezeichnet.[16] [17] Das Reich hat diese Regelung in § 15 III des Wahlgesetzes getroffen.

§ 12.

Geldhinterlegung.

Von einigen deutschen Ländern wurden Versuche gemacht, neue Parteien zur Hinterlegung eines Geldbetrages zu verpflichten, der verfällt, wenn nicht mindestens ein Abgeordneter gewählt worden ist.

So verlangte Hessen 5000 Mk.[1], Hamburg 3000 Mk.[2], Mecklenburg-Strelitz für den ersten Wahlkreis 2000 Mk., für den zweiten 1000 Mk.[3], Mecklenburg-Schwerin 3000 Mk.[4] und Sachsen 3000 Mk.[5]

Sämtliche genannten Bestimmungen sind von dem StGH für ungültig erklärt worden.[6]

Auch diese Bestimmungen richten sich gegen die neuen Parteien; es ist deshalb auf das im vorigen Paragraphen über neue und alte Parteien Gesagte zu verweisen.[6a]

Es besteht auch hier die Möglichkeit, die alten Parteien — entweder bis zu einer gewissen Grenze oder samt und sonders — zur Hinterlegung zu verpflichten.

Besteht der Hinterlegungszwang des Geldbetrages gleichmäßig für alle Parteien, so ist damit zwar der Wahlgleichheit Genüge getan; es bleibt aber immer noch die Tatsache, daß die Hingabe eines Geldbetrages notwendig ist, um das Wahlrecht ausüben zu können.

Dadurch werden die Parteien und Personengruppen, die den Hinterlegungsbetrag nicht aufbringen können, von der Wahl ausgeschlossen. Verletzt diese Ausschließung den Grundsatz der Allgemeinheit? Man kann nicht einfach folgendes sagen: Auch die absolute Allgemeinheit der Wahl kann aus staatspolitischen Grün-

16) StGH in JW 1929, S. 61. Ebenso Wenzel S. 613.

17) Jellinek, Die Zusammensetzung der Landesparlamente S. 624 behauptet, daß den Vorschriften des RWG etwas wie eine „ratio scripta" innewohne, so bei der Frage, welche Zahl von Unterschriften bei der Einreichung von Wahlvorschlägen höchstens verlangt werden könne.

1) Siehe oben S. 44, Anm. 3.
2) „ „ „ „ 6.
3) „ „ „ „ 4.
4) „ „ „ „ 5.
5) Gesetz zur Abänderung des Landtagswahlgesetzes, vom 6. Okt. 1926.
6) StGH bei Lammers-Simons, S. 330, 342, 398, 356, 353.
6a) Siehe oben S. 44 ff.

den eingeschränkt werden. Da hier der Grund die Bekämpfung der Splitterparteien ist, so ist mithin die Allgemeinheit nicht verletzt worden. Es wird dabei übersehen, daß auch die Allgemeinheit, ebenso wie die Gleichheit, einen formalen Kern hat.

Der StGH behauptet, daß jegliche Beschwerung des Wahlrechts mit geldlichen Aufwendungen der Wähler oder der Parteien durch den Grundsatz der Allgemeinheit verboten sei: . . . es muß vielmehr betont werden, daß es dem Grundgedanken des Verfassungsrechts der deutschen Republik widerspricht, die Ausübung des Wahlrechts, des höchsten staatsbürgerlichen Rechts, irgendwie von einer vermögensrechtlichen Leistung abhängig zu machen. Jeder Versuch in dieser Richtung muß grundsätzlich zurückgewiesen werden."[7]

Noch nicht einmal aus wahltechnischen Gründen könne eine Geldzahlung bei Einreichung von Wahlvorschlägen verlangt werden.

Diesen Ausführungen des StGH kann nicht entgegengetreten werden.[8] In der Nationalversammlung wollte man gerade ein Wahlrecht schaffen, welches unabhängig von den Besitzverhältnissen einzelner Volksschichten war (Gegensatz zum Dreiklassenwahlrecht!)

Eine Hinterlegungsklausel ist also in keinem Falle verfassungsmäßig.

Etwas anderes ist es, wenn die Parteien zur Tragung der Wahlkosten herangezogen werden.

Hessen verlangte als Beitrag zu den Kosten der Herstellung und Versendung der amtlichen Einheitsstimmzettel den Betrag von 200 Mk.[9] Erst mit der Einzahlung gilt der Wahlvorschlag als eingereicht.

In seiner Entscheidung vom 17. Dez. 1927[10] läßt der StGH die Frage der Vereinbarkeit mit der RV unberührt.

Hier wird zwar auch die Ausübung des Wahlrechts von einer Geldleistung abhängig gemacht. Der Unterschied gegenüber der Hinterlegungsklausel besteht darin, daß bei letzterer der Staat

---

7) StGH, JW 1929, S. 60.

8) Ebenso Wenzel, S. 613. Jellinek, Die Zusammensetzung der Landesparlamente, S. 624. A. A. Hinrichs, S. 51.: „Hält sich der zu zahlende Geldbetrag in einer Grenze, daß die dadurch den Zahlungsverpflichteten entstehende Belastung nicht zu der an sich schon eintretenden außer Verhältnis steht, so wird eine derartige Anordnung mit der Allgemeinheit der Wahl zu vereinbaren sein." — Die „an sich schon eintretende Belastung" ist nach Hinrichs die mit jeder Wahl verbundene Auslage für Propaganda, Reisen, usw. — Aus der Notwendigkeit solcher Auslagen kann jedoch nicht die Verfassungsmäßigkeit besonderer vom Staat auferlegter Lasten gefolgert werden! — Die oben wörtlich wiedergegebene Behauptung Hinrichs beweist doch nur etwas für die Höhe der Belastung, vorausgesetzt, daß die Belastung verfassungsmäßig sein sollte.

9) Art. 22a des Gesetzes vom 15. Okt. 1924.

10) StGH, JW 1929, S. 60.

für das empfangene Geld keine Gegenleistung gewährt, während er es beim Unkostenbeitrag wenigstens behauptet, eine Gegenleistung zu gewähren. Von dem Beweis dieser Behauptung hängt die Verfassungsmäßigkeit des Unkostenbeitrages ab.

Den Wählern muß auf irgend eine Weise ermöglicht werden, ihren Willen bei der Wahl kundzutun: der Wähler bezeichnet eine Liste, die er wählen möchte. Dafür, daß die Bezeichnung den Zählorganen des Staates kenntlich gemacht wird, hat zunächst der Wähler zu sorgen. Aus naheliegenden Gründen haben die Parteien dem Wähler diese Mühe abgenommen, indem sie ihm gedruckte Stimmzettel für die Stimmabgabe überreichten. So war die Lage z. B. während der Wahlen zur Nationalversammlung. 1924 wurde im Reich der amtliche Einheitsstimmzettel eingeführt. Die Rechtsanschauung war und ist jedenfalls die, daß der Staat nicht verpflichtet ist, für das Vorhandensein gedruckter Vorlagen zur Bezeichnung einer Partei durch den Wähler zu sorgen. Wenn der Staat nicht verpflichtet ist, für die Beschaffung der Stimmzettel zu sorgen, er aber dennoch dafür sorgt, so hat er einen Anspruch auf Gegenleistung. Der Staat kann sich deshalb die gesamten Kosten der Beschaffung von Stimmzetteln anteilsmäßig von den Parteien ersetzen lassen.

Zu Wahlkosten, wie Heizung und Beleuchtung der Wahllokale, dürfen die Parteien nicht herangezogen werden, da der Staat verpflichtet ist, für diese Angelegenheiten zu sorgen.

Ein angemessener Unkostenbeitrag zur Beschaffung der Stimmzettel verstößt nicht gegen die Allgemeinheit der Wahl.[11]

Das Erfordernis dieses Unkostenbeitrages ist nur ein recht schwacher Schutz gegen eine Parteizersplitterung.

Ein viel wirksameres Mittel liegt in der Abschaffung des amtlichen Einheitsstimmzettels.[12]

Vermittels des Einheitsstimmzettels wird es den Splitterparteien verhältnismäßig sehr leicht gemacht, an die Wähler heranzukommen. Wenn die Parteien selber die Herstellung und Verteilung der Stimmzettel zu übernehmen haben, so gehört schon eine ausgebaute Organisation dazu, um diese Arbeit mit Erfolg durchführen zu können.

Der Entwurf eines RWG des Kabinetts Brüning will deshalb den Einheitsstimmzettel beseitigen. Dadurch würde der Parteizersplitterung schon stärker entgegengewirkt.

---

11) Ebenso Jellinek, Die Zusammensetzung . . . S. 624. Hinrichs, S. 51 f.

12) Eingehend Kaisenberg, Die Wahl zum Reichstag, S. 9. Siehe auch Kaisenberg, DJZ 1930, S. 1154, 1156. Medicus, Ru Pr V Bl 1930, S. 542. Krüger, DJZ 1930, S. 1384.

II. Abgabe und Zählung der Stimmen.

§ 13.

Ungleichheiten des Stimmgewichts.

Die Abgabe und Zählung der Stimmen untersteht der formalen Gleichheit. Aus diesem Grunde ist es unmöglich, das Gewicht der Stimmen, die für keine Parteien abgegeben worden sind, anders zu bemessen, als für große. Hier ist dem Gesetzgeber eine deutliche und unverkennbare Schranke gesetzt.

Es wurde denn auch bisher weder vom Reich noch von einem deutschen Lande versucht, im Stimmgewicht der Wähler — wenn auch nur kleine — Abstufungen zu errichten.

Dasselbe gilt für die Einreichung der Listen und die Zählung der auf den Listen befindlichen Stimmen.

Die Gleichheit in diesen sämtlichen Stadien darf nur aus wahltechnischen Gründen eingeschränkt werden. Wenn z. B. keine deutliche Kennzeichnung erfolgt, welcher Partei der Wähler seine Stimme geben will, oder wenn der Stimmzettel mit irgend welchen Bemerkungen versehen ist, die nichts mit der Bezeichnung einer Liste zu tun haben[1], ist die abgegebene Stimme ungültig. Dadurch wird eine abgegebene Stimme ihres Stimmgewichts beraubt. Gegenüber den anderen Stimmen tritt also eine ungleiche Behandlung ein. Dennoch ist diese Ungleichheit mit der Wahlgleichheit vereinbar.

III. Ermittlung der gewählten Abgeordneten.

§ 14.

Auswahl des Verhältniswahlsystems.

Die Auswahl des Verhältniswahlsystems hat einen erheblichen Einfluß auf die Zuweisung von Abgeordnetensitzen an Parteien mit geringer Wählerschaft.

Der Gesetzgeber ist nicht zur Annahme eines bestimmten Systems verpflichtet.[1]

Es empfiehlt sich nicht, das System Hare einzuführen, da dieses System die kleinen Parteien begünstigt.

Bei dem System Hare wird die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen durch die Zahl der zu wählenden Abgeordneten geteilt; man erhält so den Wahlquotienten oder die Verteilungszahl.[2] Teilt man die für die einzelnen Listen abgegebenen Stimmen durch die Verteilungszahl, so erhält man die Zahl der auf die einzelnen Listen entfallenden Abgeordneten. Da fast immer auf diese Weise nicht

---

1) Weitere Ungültigkeitsfälle sind bei Kaisenberg, Die Wahl zum Reichstag, S. 119 ff. angegeben.

1) Siehe oben S. 9 f.

2) Die Darstellung der Systeme ist Jellinek, Verfassung und Verwaltung entnommen. Siehe dort S. 52—54

die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze verteilt wird, so erhalten die Listen mit den größten bei der Division verbliebenen Resten je einen weiteren Abgeordneten, bis die Zahl der Abgeordneten voll ist.

Ein Beispiel soll diese Ausführungen veranschaulichen.

Ein Parlament X umfasse 10 Abgeordnetensitze. Bei der Wahl sind 10 000 gültige Stimmen abgegeben worden.

Die Partei A hat 5350 Stimmen erhalten
Die Partei B hat 4240 Stimmen erhalten
Die Partei C hat 410 Stimmen erhalten
Die Verteilungszahl ist 1000 (= 10000:10)
Die Partei A erhält 5 Sitze (5350:1000 = 5)
Die Partei B erhält 4 Sitze (4240:1000 = 4)
Die Partei C erhält 0 Sitze (410:1000 = 0).

Neun Sitze sind bereits verteilt, ein Sitz muß noch verteilt werden. Er fällt der Partei zu, der nach der Division der größte Rest verblieben ist: das ist die Partei C.

Um einen Abgeordneten ins Parlament zu schicken, braucht die

Partei A 1070 Stimmen (5350:5 = 1070)
Partei B 1060 Stimmen (4240:4 = 1060)
Partei C 410 Stimmen (410:1 = 410).

Die große Partei A braucht also mehr als das zweieinhalbfache der Stimmenzahl, welche für die kleine Partei C genügt, um einen Abgeordnetensitz zu erringen!

Da es sehr häufig vorkommt, daß gerade die kleinen Parteien den größten Rest an Stimmen haben, ist dieses Verhältniswahlsystem zur Bekämpfung der Parteizersplitterung ungeeignet.

Bei dem System d'Hondt werden die für die einzelnen Parteien abgegebenen Stimmen zunächst durch 1, dann durch 2, 3, 4, 5, usw. geteilt. Ordnet man die so gewonnenen Zahlen nach der Größe und bricht die Reihe ab, sobald die Zahl der zu wählenden Abgeordneten erreicht ist, so kann man unmittelbar ablesen, wieviel Abgeordnete auf die einzelnen Listen entfallen.

Das oben genannte Zahlenbeispiel möge diese Ausführungen veranschaulichen.

	Partei A	Partei B	Partei C
1.	5350	4240	410
2.	2675	2120	205
3.	1783 1/3	1413 1/3	136 2/3
4.	1337 1/2	1060	102 1/2
5.	1070	848	82
6.	891 2/3	706	68 1/3
7.	764 2/7	605 5/7	58 4/7

Auf die zehn höchsten Zahlen (unterstrichen) fallen die Abgeordnetensitze.

Von Liste A sind 6 Abgeordnete gewählt worden, von Liste B 4 Abgeordnete. Partei C geht leer aus.

An dem obigen Beispiel zeigt sich, daß eine unbeschränkte Anzahl von kleinen Parteien bis zu je 891 Wählern hätte vorhanden sein können, ohne daß ihre Existenz auf die Verteilung der Abgeordnetensitze den geringsten Einfluß ausgeübt hätte.

Das System d'Hondt benachteiligt in wirksamer Weise die Splitterparteien; es ist also zur Bekämpfung der Parteizersplitterung hervorragend geeignet.[1]

Das System d'Hondt besteht in Braunschweig, Hamburg, Hessen, Lippe, Mecklenburg-Strelitz, Schaumburg-Lippe, Württemberg und in Danzig.

Das System Hagenbach-Bischoff ist ebenfalls geeignet, der Parteizersplitterung entgegenzuwirken.

Bei diesem System besteht eine andere Ermittlung der Verteilungszahl, als beim System Hare; die Zahl der abgegebenen Stimmen wird nicht durch die Zahl der zu verteilenden Sitze, sondern durch die um eins größere Zahl geteilt. Es wird also so verfahren, als ob ein Abgeordneter mehr gewählt werden soll, weil dann mit einiger Wahrscheinlichkeit die sämtlichen Sitze bei der Teilung durch die vergrößerte Verteilungszahl verteilt werden.

Wenn trotz dieser Verkleinerung des Wahlquotienten ein Sitz oder mehrere übrig bleiben, so wird untersucht, welche Zuweisung des übrig gebliebenen Sitzes an eine der Parteien am gerechtesten ist. Die Zahl der für die einzelnen Parteien abgegebenen Stimmen wird durch die um eins vermehrte vorläufige Anzahl von Sitzen geteilt. Diejenige Partei, die bei der Division die größte Zahl erhält, bekommt den noch zu vergebenden Sitz. Ist noch ein Sitz zu vergeben, so muß noch einmal durch die um eins vermehrte Zahl der bisher festgestellten Abgeordnetensitze dividiert werden.

Das bisher gebrauchte Zahlenbeispiel möge diese Ausführungen veranschaulichen.

Die Verteilungszahl (= Wahlquotient) beträgt 909 (= 10 000 : 10 + 1)
Liste A erhält 5 Sitze (5350 : 909 = 5)
Liste B erhält 4 Sitze (4240 : 909 = 4)
Liste C erhält 0 Sitze (410 : 909 = 0).

Es bleibt noch ein Sitz zu verteilen. Es wird untersucht, was gerechter ist: ob Liste A oder B oder C zu ihrer Abgeordnetenzahl noch diesen übriggebliebenen Sitz erhalten.

Liste A . . . . . 5350 : 6 = 891
Liste B . . . . . 4240 : 5 = 848
Liste C . . . . . 410 : 1 = 410.

1) Die Vereinbarkeit des Systems d'Hondt mit dem Gleichheitssatz wird nicht bestritten; ausdrücklich dafür: Heller, S. 29. prWPG, Ru Pr V Bl 1930, S. 106. Leibholz, JW 1929, S. 3043. Kaisenberg, Ru Pr V Bl 1929, S. 600.

Bei der Division hat die Partei A die größte Zahl erhalten (891). Sie erhält also den noch zu vergebenden Sitz.

Im ganzen erhält Liste A 6 Sitze und Liste B 4 Sitze. Liste C geht leer aus. Die kleinste Partei gelangt gar nicht in das Parlament.

Dieses für die kleine Partei C ungünstige Ergebnis wird allerdings dann günstig, wenn die Partei C weniger Stimmen erhält, als die Verteilungszahl beträgt, aber mehr Stimmen, als die nach der Division der anderen Parteienstimmen gewonnenen Zahlen.

Nach obigem Beispiel: wenn die Partei C zwischen 909 und 891 Stimmen erhält, also etwa 900 Stimmen. Dann wäre die Verteilung der Abgeordnetensitze folgendermaßen: Partei A bekommt 5 Sitze, Partei B 4 Sitze und Partei C einen Sitz. In diesem Falle braucht Partei C zur Entsendung eines Abgeordneten ins Parlament nur 900 Stimmen, während Partei A 1070 Stimmen und Partei B 1060 Stimmen benötigt. Also eine Bevorzugung der kleinen Partei C.

Da aber die Wahrscheinlichkeit, daß der erste Fall eintritt, größer ist, als die, daß der zweite Fall eintritt, benachteiligt das System Hagenbach-Bischoff trotzdem die kleinen Parteien. Auch in dem zweiten, zuletzt betrachteten Fall scheiden ja alle Parteien, die nicht mindestens 890 Stimmen erhalten haben, für die Gewinnung eines Abgeordnetensitzes aus.

Es wirkt deshalb auch das System Hagenbach-Bischoff der Parteizersplitterung entgegen.

Das System Hagenbach-Bischoff besteht in Bayern.

Das automatische System unterscheidet sich von allen bisher behandelten Systemen dadurch, daß bei ihm der Wahlquotient eine feste Größe bildet, so daß die Abgeordnetenzahl nach jeder Wahl eine andere ist.

Ist die Verteilungszahl niedrig, so haben viele Splitterparteien Aussicht auf Erringung mindestens eines Abgeordnetensitzes. Je mehr der Wahlquotient heraufgesetzt wird, umso mehr entschwindet die Möglichkeit, die erforderliche Stimmenzahl aufzubringen.

Eine bedeutende Erhöhung der Verteilungszahl, — etwa auf $^1/_{10}$ der Wahlberechtigten, — würde jedoch weder mit dem Grundsatz der Gleichheit, noch mit dem der Verhältniswahl übereinstimmen. Die Verhältniswahl erfordert, daß die Volksvertretung die Meinungen des Volkes auch wirklich verhältnismäßig darstellt. Das ist dann nicht der Fall, wenn es trotz Vorhandenseins vieler Parteien nur einer oder zweien gelingt, in das Parlament zu kommen. Ferner darf der Gesetzgeber die Ungleichheit in der Stimmenbewertung nur soweit bewirken, wie sie zur Bekämpfung der für das Staatsleben schädlichen Parteizersplitterung notwendig ist.

Außerdem steht einer übermäßigen Erhöhung noch ein andersartiger Grund entgegen: Je höher die Verteilungszahl wird, um so mehr sinkt die Zahl der Abgeordneten. Aus verschiedenen Grün-

den glaubt man jedoch in den heute demokratisch regierten Staaten, auf eine gewisse höhere Zahl von Abgeordneten nicht verzichten zu können.

§ 15.

Reststimmenverwertung.

Bisher ist nur das Grundprinzip der einzelnen Verhältniswahlsysteme dargelegt worden. Sehr wichtig für die Bewertung der Stimmen kleiner Parteien ist die Ausgestaltung des Systems. In den heutigen parlamentarisch regierten Staaten findet sich eine Teilung des gesamten Wahlgebietes in kleinere Wahlkreise.

In dem vorigen Paragraphen handelte es sich stillschweigend um nur einen einzigen Wahlkreis des Staatsgebietes, oder um ein Staatsgebiet, der nur aus einem einzigen Wahlkreis bestand.

Sind mehrere Wahlkreise vorhanden, so wird zunächst die Zahl der gewählten Abgeordneten in den einzelnen Kreisen oder Bezirken errechnet. Da bei diesem Verfahren immer Reststimmen in den einzelnen Wahlkreisen vorhanden sind, die nicht mehr dazu ausreichen, einem Abgeordneten einen Sitz zu verschaffen, so erhebt sich die Frage, wie diese Stimmen zu verwerten sind.

Eine genaue Verrechnung der Stimmen findet dann statt, wenn alle Reststimmen auf einer gemeinsamen Landes- oder Reichsliste zusammengezählt und verwertet werden.[1]

Die Verrechnung kann derart erfolgen, daß von den Kandidaten der Landesliste diejenigen als gewählt gelten, bei denen die vereinigten Reststimmen die Verteilungszahl erreichen. Am meisten Stimmen werden bei der Verwertung erfaßt, wenn auch noch auf einen endlich verbleibenden Rest von über der Hälfte des Wahlquotienten ein Abgeordneter entfällt.

Dadurch wird die Nichtbewertung von gültig abgegebenen Stimmen auf ein Minimum herabgesetzt und die Gleichheit der Bewertung aller Stimmen ganz erheblich ausgedehnt. Daran ändert sich nicht viel, wenn für eine Berücksichtigung der schließlich verbleibenden Reststimmen mindestens $^2/_3$ oder $^3/_4$ oder $^4/_5$ der Verteilungszahl verlangt werden.

Treibt man die Gleichheit der Stimmen bei der Bewertung so weit, wie eben geschildert, so besteht schon die Frage, ob das Wahlrecht dann noch als unmittelbar angesprochen werden kann.

Kaisenberg hält die oben beschriebene Reichs- oder Landesliste für nicht vereinbar mit der Unmittelbarkeit der Wahl. Nur dann entspreche sie diesem Grundsatz, wenn auf der gemeinsamen Liste[2]

---

1) Zur Darstellung der Reststimmenverwertung eignet sich das automatische System deshalb gut, weil die letzte besonders bedeutsame Entscheidung des StGH vom 17. 2. 30. in RG 128, S. 1 ff. die Restverwertung beim automatischen System im Reich und in Preußen zum Gegenstand hatte.

2) Für die Reststimmen der Parteien.

eine bloß rechnerische Zusammenzählung erfolge; die sich hierbei ergebenden Sitze müßten jedoch auf die Wahlkreise mit den höchsten Reststimmen zurückfallen.[3]

Dieser Auffassung kann nicht zugestimmt werden. Die Unmittelbarkeit der Wahl besagt, daß der Wähler genau wissen soll[4], welchem oder welchen Kandidaten seine Stimme zugute kommt. Die Stimmenabgabe des Wählers soll die letzte Willensentscheidung bei der Wahl der Abgeordneten sein. Insbesondere sollen nicht die von dem Wähler gewählten Kandidaten erst die wirklichen Abgeordneten wählen.[5]

Bei dem heutigen deutschen Listenwahlsystem ist es dem Wähler unmöglich gemacht worden, einem bestimmten Kandidaten seine Stimme zu geben. Der Wähler kann nicht bestimmen, daß der auf der Liste X an Y-ter Stelle befindliche Z seine (des Wählers) Stimme erhalten soll. Auch der Staat entscheidet nicht darüber, ob die Stimme des Staatsbürgers A für den auf der Liste befindlichen B oder C abgegeben worden sei.

Den Wahlbehörden dienen die abgegebenen Stimmen nur als Zahlenwerte, aus denen rein rechnerisch das Ergebnis der Sitzeverteilung im Parlament errechnet wird. Es erfolgt keine tatsächliche Zuweisung einer bestimmten Stimmenzahl an einen gewählten Abgeordneten, sondern eine rein gedankliche Verrechnung der einzelnen Stimmen. Welche der abgegebenen Stimmen als Reststimmen zu gelten haben und welche nicht, wird überhaupt nicht festgestellt.[6]

Wenn deshalb eine Verrechnung auf die Landesliste erfolgt, so liegt darin noch keine Veränderung der Errechnung von Abgeordnetensitzen, wie sie in den Wahlkreisen vorgenommen wird. Denn der Wähler weiß und muß mit der Möglichkeit rechnen, daß seine Stimme den Abgeordneten auf der Reichsliste zugute kommt.[7]

Daraus, daß die zu wählenden Abgeordneten auf zwei verschiedenen Listen verzeichnet sind, kann ebenfalls nicht die Verletzung der Unmittelbarkeit der Wahl gefolgert werden. Denn der Wähler weiß ja, für welche Abgeordneten er seine Stimme abgibt. Nur der Kreis dieser Abgeordneten ist erweitert worden.

Anders dagegen sind die Vorschriften der Art. 42 und 58 des bayrischen Landtagswahlgesetzes, die der bayrische StGH in seiner Entscheidung vom 12. Febr. 1930 mit Recht für verfassungswidrig

3) Kaisenberg, DJZ 1930, S. 1156. Kaisenberg, Die Wahl zum Reichstag, S. 8.

4) Je nachdem wie viele Stimmen außer der seinigen für die betreffende Liste abgegeben worden sind.

5) Vergleiche hierzu Giese, Verfassung Art. 22 Anm. 22 Jellinek, Verfassung und Verwaltung, S. 50. Hinrichs, S. 56.

6) Wahrscheinlich ist diese Tatsache der Grund für die oben dargestellte Auffassung von Grau; siehe oben S. 25.

7) Wenn z. B. in seinem Wahlkreis für seine Partei weniger Stimmen aufgebracht werden, als die Verteilungszahl beträgt.

erklärt hat.[7a] Einmal beruht die Wahl von 15 der Abgeordneten des bayrischen Landtags nicht auf der Anrechnung von Reststimmen, dann aber werden die 15 Abgeordneten nicht unmittelbar von den Wählern, sondern von den Vertrauensmännern der Parteien nach ihrem Ermessen gewählt.[8]

Die bisher geschilderten Regelungen der Verwertung von Reststimmen benachteiligen keineswegs die Splitterparteien, sondern begünstigen ihr Aufkommen.

Eine benachteiligende Maßnahme ist erst die Bestimmung, daß nur dann eine Reststimmenverwertung stattfindet, wenn eine Partei in mindestens einem Wahlkreis einen Abgeordneten durchgebracht hat.[9]

Der bayrische StGH hat diese Bestimmung des bayrischen Landeswahlgesetzes (Art. 55 IV) für vereinbar mit der RV erklärt.[10]

Bei einer solchen Maßnahme kann es vorkommen, daß eine Partei X, die in keinem Wahlkreis einen Abgeordneten durchbringen konnte, gar keinen Sitz im Parlament erlangt; während eine andere Partei Y, die ebenso stark ist, wie die Partei X, oder sogar noch weniger Anhänger insgesamt besitzt, im Parlament vertreten ist, weil sie in einem Wahlkreis die für einen Abgeordneten erforderliche Stimmenzahl erreicht hat.

Wenn der Gesetzgeber glaubt, Unterscheidungen nicht nur in der Gesamtstärke einer Partei machen zu müssen, sondern auch in der Stärke der Parteien in einem gewissen Gebiet, so ist das zweifellos ein Abweichen von der absoluten Gleichheit, aber dennoch mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit vereinbar.

Ein Unterschied wird nur in der Größe der Parteien gemacht. Zum Maßstab der Größe einer Partei wird nicht mehr in erster Linie die Anhängerschaft der Parteien im gesamten Staatsgebiet, sondern in Teilen des Staatsgebietes genommen. Alle Parteien werden der gleichen Regel unterworfen. Nur von dem näher bestimmten Größenverhältnis einer Partei hängt die Bewertung der für sie abgegebenen Stimmen ab. Eine andere Frage ist es, ob die dadurch geförderte Bildung von landschaftlich verwurzelten Parteien nicht in anderer Hinsicht bedenklich ist.

Die soeben untersuchte Bestimmung ist mit der Aenderung, daß nur soviele Abgeordnete der Landesliste als gewählt gelten können, wie in den einzelnen Kreisen gewählt worden sind, in das

7a) Siehe Nachweis in Anm. 10 dieses Paragraphen.

8) Ebenso Nawiasky, Münchener Neueste Nachrichten 1930, Nr. 78.

9) Diese Maßnahme wurde von dem bayrischen Landeswahlgesetz in Art. 55 IV verwirklicht.

10) Entscheidung des Bayrischen StGH vom 12. 2. 30. in Gesetz- und Verordnungsblatt für Bayern, 1930, S. 77.

Reichswahlrecht aufgenommen worden.[11] Preußen ist dem reichsrechtlichen Vorbilde gefolgt.[12]

Beide Vorschriften sind von dem StGH für gültig erklärt worden; zunächst die reichsrechtliche, dann die preußische Vorschrift in Anbetracht der gewollten Gleichartigkeit von Reichstags- und Landtagswahlrecht.

Beide Vorschriften haben eine doppelte Rechtfertigung für sich. Auf die Vereinbarkeit mit der Wahlgleichheit findet das oben zu Art. 55 IV des Bayrischen Landeswahlgesetzes Gesagte Anwendung.

Aber selbst dann, wenn man die genannten Bestimmungen des RWG und des preußischen Landeswahlgesetzes als gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßend ansieht, sind sie dennoch gültig, weil das RWG mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossen worden ist. Bei der einstimmigen Annahme des Entwurfs eines RWG hatte die Nationalversammlung den Willen, allen etwaigen Verfassungsänderungen zuzustimmen.[13] Es handelte sich also nicht um eine zufällige Verfassungsänderung, d. h. um eine dem Verfassungsgesetzgeber unbewußte Aenderung, deren Gültigkeit bestritten ist.[13a] Jakobi[14] glaubt, in dem § 32 RWG keine Verfassungsänderung sondern eine Verfassungsdurchbrechung erblicken zu müssen. Bei einer Verfassungsdurchbrechung werde durch ein Gesetz einem Einzelfall eine dem Verfassungsrechtssatz widersprechende Ordnung gegeben, im übrigen werde die Fortgeltung des Verfassungsrechtssatzes unberührt gelassen. Bei einer solchen Verfassungsdurchbrechung müsse eine Aenderung des Wortlauts der Verfassung vorgenommen werden.

Für diese Auffassung spricht weder der Wortlaut von Art. 76 RV noch die Geschichte. Es ist daher auch dem RWPG zuzustimmen, wenn es ausführt: „Denn wenn überhaupt mit der herrschenden Meinung und dem RG eine Verfassungsänderung ohne Aenderung ihres Wortlauts für zulässig erachtet wird, ist ein solches Verfahren gerade in einem Fall, in dem die Fortgeltung der Verfassungsbestimmung an sich nicht angetastet, vielmehr nur in einem Einzelfall eine Ausnahme von ihr (ohne Wirkung auf andere frühere, gleichzeitige oder spätere, gleiche oder ähnliche Maßnahmen) zugelassen werden soll, nicht zu beanstanden“.[15]

---

11) Reichswahlgesetz in der Fassung vom 6. März 1924 § 32.

12) Preußisches Landeswahlgesetz vom 11. April 1928 § 32 II.

13) Denn der Präsident erklärte, daß bei dem zu erwartenden Ergebnis die Doktorfrage nicht zu entschieden werden brauche, ob einzelne Paragraphen (als verfassungswidrig) ausgeschieden werden müßten (um über sie besonders abstimmen zu lassen). Siehe Sten Ber 334, S. 5374 f. Vergleiche die eingehenden und ausführlichen Auslassungen des RWPG, JW 1930, S. 1255 f. über die Frage der Verfassungsänderung.

13a) Vgl. Anschütz, Komm. Art. 76, Anm. 2.

14) Der ein ungedrucktes Gutachten dem RWPG überreicht hat, siehe RWPG, JW 1930, S. 1255.

15) RWPG a. a. O.

Wenn man schon anerkennen muß, daß die Bestimmungen des RWG gültig sind, so muß dasselbe auch für Landtagswahlgesetze gelten. Der StGH hat eingehend und zutreffend begründet, „daß man dem, was die RV beabsichtigt hat, nur dann gerecht wird, wenn man der Ausführungsbefugnis, die Art. 22 Absatz II RV dem Reichsgesetzgeber übertragen hat, unmittelbare Wirkung für die Länder insoweit zuspricht, als ihnen jedenfalls nicht versagt werden kann, ein mit dem reichsrechtlichen Vorbild übereinstimmendes Wahlrecht auch bei sich einzuführen.[16]

Am wirksamsten würden die Splitterparteien benachteiligt, wenn man Reststimmen gar nicht verwertete. Das gesamte Staatsgebiet würde dann aus einer Anzahl endgültiger Wahlkreise bestehen. Auch eine derartige Maßnahme kann sowohl mit dem Grundsatz der Verhältniswahl als auch mit dem der Wahlgleichheit vereinbar sein.

Es müßte bei der Festsetzung endgültiger Wahlkreise allerdings Verschiedenes beachtet werden. Die sogenannte „Wahlkreisgeometrie", die auf unsachlichen Motiven beruht, würde nicht mit der Wahlgleichheit vereinbar sein. Aber selbst bei völliger Gleichheit der einzelnen Wahlkreise hinsichtlich der Zahl der Stimmberechtigten, kann der Gesetzgeber die Wahlkreise nicht beliebig klein gestalten. Daß mindestens ein Abgeordneter in einem endgültigen Wahlkreis die Möglichkeit haben muß, gewählt zu werden, versteht sich von selbst. Es genügt weiter nicht, wenn bei einer Verteilungszahl von 60 000 die Wahlkreise ungefähr 110 000 Wahlberechtigte umfassen würden. Denn dann würde der Grundsatz der Verhältniswahl in sein Gegenteil umgekehrt; es wäre sogar möglich, daß nur eine Partei in das Parlament einzöge.

Die gleich großen Wahlkreise müssen deshalb eine gewisse höhere Zahl von Wahlberechtigten enthalten.

Endgültige Wahlkreise, die diesen Bedingungen entsprächen, wären verfassungsmäßig. Durch den Grundsatz der Verhältniswahl wird nicht verlangt, daß das Wahlsystem angewandt wird, welches die Proportionalität zwischen Wählermasse der Parteien und der Vertretung der Parteien im Parlament am mathematisch genauesten darstellt. Der Grundsatz der Gleichheit wird auch nicht verletzt. Sämtliche Parteien werden in gleicher Weise bei der Berechnung der Reststimmen berücksichtigt. Eine tatsächliche Benachteiligung erfahren die kleinen Parteien. Für eine große Partei wird es höchstens unangenehm sein, wenn sie einige Abgeordnete weniger hat, als ihr bei Verwertung der Reststimmen zukommen würden. Für eine Splitterpartei kann die Nichtvertretung der Reststimmen zur Existenzfrage werden.

Ein Wahlrecht mit einer Anzahl endgültiger Wahlkreise widerspricht also nicht der Reichsverfassung.

16) Siehe oben S. 6, Anm. 1 zu § 2 und S. 11, Anm. 14.

§ 16.
Zuerkennung der Abgeordneteneigenschaft.

Bekämpfungsmöglichkeiten der Splitterparteien in dem letzten Stadium des Wahlverfahrens sind in den beiden letzten Paragraphen dieser Arbeit dargelegt worden.

Gibt es noch weitere Möglichkeiten, durch das Wahlrecht den Splitterparteien entgegenzuwirken?

Ist es zulässig, der Parteizersplitterung dadurch wirksam entgegenzutreten, daß nur diejenigen Bewerber einer Liste als gewählt gelten, deren Partei eine gewisse geringe Mindestzahl von Sitzen erlangt hat? In der Literatur ist, soviel ersichtlich, dieser Gedanke noch nicht beachtet worden.

Eine derartige Benachteiligung der Splitterparteien fände noch im 6. Wahlabschnitt statt. Sie wäre mit der RV vereinbar.

Voraussetzung wäre natürlich, daß sich die Bestimmung nicht im Einzelfall gegen bestimmte Parteien richtet.

Ist das jedoch nicht der Fall, so ist die Gleichheit des Stimmengewichts aller Wähler unberührt gelassen. Nur bei der Stimmenbewertung wird die Gleichheit eingeschränkt.

Die Voraussetzungen, unter denen ein Abgeordneter ins Parlament kommt, werden verschärft. Eine solche Verschärfung ist mit der RV vereinbar, wie schon das Beispiel der Erhöhung der Verteilungszahl zeigt. Ob die Erschwerung auf der Erhöhung der für einen Abgeordneten erforderlichen Stimmen beruht, oder ob diese Zahl zwar nicht erhöht wird, dafür aber die Stärke der ganzen Partei in Betracht gezogen wird, ist rechtlich gleichgültig.

Die willkürliche Heraufsetzung der Mindestzahl von Abgeordneten, die eine Partei haben müßte, um zur Vertretung im Parlament zugelassen zu werden, verbietet sich einmal schon durch den Grundsatz der Verhältniswahl.[1] Ferner: Je höher der Gesetzgeber die genannte Zahl heraufsetzen würde, um so leichter würde ihm nachzuweisen sein, daß er sich von willkürlichen Gesichtspunkten hat leiten lassen. Die praktische Durchführung müßte deshalb sehr vorsichtig erfolgen, da eine derartige Bestimmung ein zu angenehmes Mittel bildet, als daß es nicht zur Bekämpfung und vorläufigen Unschädlichmachung bestimmter mißliebiger Parteien verwendet würde.

Wenn aber aus staatspolitischen Gründen ein Unterschied zwischen den kleinsten Parteien und den übrigen Parteien gemacht würde, so wäre dieser Unterschied sehr wohl mit der Wahlgleichheit vereinbar. Denn im 6. Wahlabschnitt besteht die Möglichkeit, die absolute Gleichheit aus staatspolitischen Gründen einzuschränken. Ein Unterschied bestände nur hinsichtlich der Größe der Parteien.

---

1) Siehe oben S. 12.

Aehnlich wäre eine Bestimmung, die das Gewicht auf die Zahl der insgesamt für eine Partei abgegebenen Stimmen legt; derart, daß eine Partei trotz ausreichender Stimmen in einem Wahlkreis nicht ins Parlament gelangt, wenn sie nicht in allen Wahlkreisen zusammen eine gewisse Mindestzahl von Stimmen erhalten hat.

Auch diese Bestimmung wäre aus den gleichen Gründen wie die zuerst genannte Maßnahme verfassungsmäßig.

Die Vorschrift, daß eine gewisse Zahl von Anhängern für die Partei abgegeben sein muß, um der Partei den Weg in das Parlament zu eröffnen, braucht nicht auf das gesamte Staatsgebiet bezogen zu werden, sondern kann auch nur auf einige Wahlkreise bezogen werden.[2]

Der StGH hat eine solche Wahlrechtsbestimmung für unvereinbar mit der Wahlgleichheit gehalten.[3] Nach der nunmehr erfolgten Aenderung der Rechtsprechung des StGH[4], dürfte er bei erneuter Prüfung einer ähnlichen Bestimmung wohl ihre Verfassungsmäßigkeit bejahen.

Auch für diese Vorschrift treffen die Rechtfertigungsgründe zu, die für die beiden anderen in diesem Paragraphen geschilderten Maßnahmen gelten.

Die politische Zweckmäßigkeit aller erwähnten Bestimmungen gegen die Splitterparteien hinsichtlich ihrer möglichen Nebenwirkungen ist hier nicht zu untersuchen.

2) So Art. 20 II des Württembergischen Landtagswahlgesetzes vom 4. April 1924.

3) StGH, JW 1929, S. 2380 ff.

4) Siehe oben S. 15, 32, 34 ff. Vergleiche auch Eyck, Vossische Zeitung 1930, Nr. 42, der gerade das in Anm. 3 genannte Urteil (vom 22. März 1929) mit dem Urteil vom 17. Febr. 1930 vergleicht.

Lebenslauf.

Ich wurde am 1. August 1908 als Sohn des damals praktischen Arztes Dr. med. Georg Lorentzen und seiner Ehefrau Thea, geborene Kastmann in Gevelsberg in Westfalen geboren. Ich besuchte die Volksschulen in Gevelsberg, Hadersleben in Nord-Schleswig und Erkelenz im Rheinland, sodann das Gymnasium in Erkelenz, die Realschule in Bad Schwalbach im Taunus und die Oberrealschule in Wiesbaden, die ich Ostern 1926 nach bestandener Abschlußprüfung verließ. An der Universität in Freiburg im Breisgau studierte ich zwei Semester, in Grenoble in Südfrankreich ein Semester, in Berlin zwei Semester und in Marburg an der Lahn drei Semester. Am 12. Juli 1930 bestand ich vor dem Juristischen Prüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Kassel die erste juristische Staatsprüfung. Die mündliche Doktorprüfung legte ich am 5. Mai 1931 bei der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Marburg ab. Seit dem 18. August 1930 bin ich als Referendar in dem Oberlandesgerichtsbezirk Frankfurt am Main beschäftigt.